REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES

TERCER PERIODO ORDINARIO DE LA XLIII LEGISLATURA

22ª SESION ORDINARIA

PRESIDEN LOS DOCTORES GONZALO AGUIRRE RAMIREZ Y SERGIO ABREU
(Presidente) (Primer Vicepresidente)

ACTUAN EN SECRETARIA LOS TITULARES DOCTOR JUAN HARAN URIOSTE Y SEÑOR MARIO FARACHIO Y EL PROSECRETARIO SEÑOR GUILLERMO FACELLO

SUMARIO

Páginas

1) **Texto de la citación** 306

2) **Asistencia** 306

3 y 6) **Señor Presidente de la República. Solicitud de autorización para ausentarse del país de acuerdo con lo estipulado por el artículo 170 de la Constitución. Complemento** ..... 306 y 308

- Se resuelve concederla.

4) **Asuntos entrados** 307

5) **Solicitud de licencia** 307

- La formula el señor senador Amorín Larrañaga del 6 al 10 del corriente.

- Concedida.

7) **Industria textil. Su actual situación** 308

- Manifestaciones del señor senador Pérez.

- Se resuelve remitir la versión taquigráfica al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Congreso Obrero Textil.

8) **Día de la Integración de América Latina. Se declara como tal el 24 de julio de cada año** 309

- Se resuelve por moción del señor senador Millor declarar este asunto urgente y tratarlo de inmediato.

- En consideración.

- Manifestaciones de varios señores senadores.

- Aprobado. Se comunicará a la Cámara de Representantes.

9) **La responsabilidad de los Estados por decisiones de su Poder Judicial en relación con el Derecho Internacional** 312

- Exposición del señor senador Abreu.

- Se resuelve remitir la versión taquigráfica al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Senado de los Estados Unidos de América.

10) Señora Silvia Astigarraga de Amorín Larrañaga. Su fallecimiento 318

- Manifestaciones de los señores senadores Cassina y Pérez.

- Se resuelve remitir al señor senador Amorín Larrañaga nota con las manifestaciones unánimes de condolencia del Senado.

11) Sociedades comerciales. Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC) e Impuesto al Patrimonio. Modificación 318

- En consideración.

- Exposición del miembro informante señor senador Abreu.

- Manifestaciones de varios señores senadores.

- Aprobado. Se comunicará a la Cámara de Representantes.

12) Juicio político a ediles de la Junta Departamental de Maldonado 326

- En consideración.

- Exposiciones de los miembros informantes señores senadores Korzeniak y Santoro.

- Manifestaciones de varios señores senadores y del señor Presidente.

13) Se levanta la sesión 351

- Así se resuelve por moción del señor senador Pereyra.

---

1) TEXTO DE LA CITACION

"Montevideo, 3 de julio de 1992.

La CAMARA DE SENADORES se reunirá en sesión ordinaria el próximo martes 7, a la hora 16, a fin de informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

ORDEN DEL DIA

1º) Exposición de treinta minutos del señor senador Sergio Abreu sobre "La responsabilidad de los Estados por decisiones de su Poder Judicial en relación con el Derecho Internacional".

(Carp. Nº 854/92)

2º) Discusión general y particular del proyecto de ley por el que se modifica el Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio y el Impuesto al Patrimonio de las sociedades comerciales que financien con debentures o pasivos bancarios.

(Carp. Nº 673/91 - Rep. Nº 421/92)

3º) Informe de la Comisión de Constitución y Legislación relacionado con la solicitud de juicio político a dos ediles de la Junta Departamental de Maldonado.

(Carp. Nº 775/92 - Rep. Nº 423/92)

4º) Informes de la Comisión de Asuntos Administrativos relacionados con las solicitudes de venia del Poder Ejecutivo para exonerar de sus cargos a:

una funcionaria del Ministerio de Salud Pública. (Plazo constitucional vence el 17 de agosto de 1992). (Carp. Nº 811/92 - Rep. Nº 420/92).

un funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas. (Plazo constitucional vence el 7 de setiembre de 1992). (Carp. Nº 816/92 - Rep. Nº 419/92).

un funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas. (Plazo constitucional vence el 7 de setiembre de 1992). (Carp. Nº 817/92 - Rep. Nº 422/92).

LOS SECRETARIOS".

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores senadores **Alonso Tellechea, Arana, Araújo, Astori, Batalla, Belvisi, Blanco, Bouza, Bruera, Cadenas Boix, Cassina, Cigliuti, Gargano, González Modernell, Irurtia, Jude, Korzeniak, Lenzi, Millor, Pereyra, Pérez, Raffo, Ricaldoni, Santoro, Silveira Zavala, Singlet, Urioste** y **Zumarán.**

FALTAN: con licencia, los señores senadores **Amorín Larrañaga** y **Librán Bonino.**

3) SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Solicitud de autorización para ausentarse del país de acuerdo con lo estipulado por el artículo 170 de la Constitución. Complemento.

SEÑOR PRESIDENTE. - Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 5 minutos)

-Dése cuenta de un Mensaje enviado por el señor Presidente de la República.

(Se da del siguiente:)

"El señor Presidente de la República remite Mensaje complementario del dirigido con fecha 1º de julio por el que se le concedió la autorización prescripta por el artículo 170 de la Constitución a fin de asistir a la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado que tendrá lugar en Madrid, España".

-No hay número para adoptar resolución.

4) ASUNTOS ENTRADOS

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"Montevideo, 7 de julio de 1992.

La Presidencia de la Asamblea General remite varios Mensajes del Poder Ejecutivo por los que comunica haber dictado los siguientes decretos y resoluciones:

por el que se libra Orden de Pago a favor de la Administración Nacional de Educación Pública a efectos de abonar la transacción efectuada en el juicio "Héctor Charlo y Myriam Bica c/ Administración Nacional de Educación Pública - Daños y Perjuicios".

-Téngase presente.

La Presidencia de la Asamblea General remite varias notas del Tribunal de Cuentas de la República comunicando las resoluciones adoptadas en los siguientes expedientes:

Del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca: referente a las solicitudes de inclusión de una Partida en la Relación de Créditos Pendientes de Pago.

Del Ministerio del Interior: relacionada con el pago a la firma Luis Cracci, por diversas refacciones en apartamentos de la calle Colonia 1691.

De Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA): relacionada con los Estados de Situación y los Estados de Resultados correspondientes a los Ejercicios 1988-1989 y 1990, y con el Estado de Ejecución Presupuestal del Presupuesto Operativo y de Operaciones Financieras y Presupuesto del Organismo al 31 de diciembre de 1989.

-Ténganse presente.

El Poder Ejecutivo remite un Mensaje por el que solicita venia para exonerar de su cargo a un funcionario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

-A la Comisión de Asuntos Administrativos.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente remite informe elaborado por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, en relación con las manifestaciones formuladas por el señor senador Jaime Pérez, sobre las familias afectadas por las crecientes del río Uruguay en la ciudad de Salto.

-Oportunamente le fue entregado al señor senador Jaime Pérez.

La Cámara de Representantes remite aprobados los siguientes proyectos de ley:

por el que se eliminan ciertas trabas jurídicas a efectos de facilitar la colocación de Títulos Públicos.

-A la Comisión de Hacienda.

por el que se designa con el nombre "Coronel Luciano Dubra" al Centro de Instrucción de Blindados y Mecanizados del Ejército.

-A la Comisión de Defensa Nacional.

por el que se establece que los trabajadores de los Frigoríficos Swift de Montevideo y Artigas S.A., comprendidos en lo establecido por las Leyes Nos. 12.498 y 13.718, afectados por la resolución del Servicio Nacional de Empleos, tendrán derecho a la reforma de su cédula jubilatoria.

-A la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social integrada con tres miembros de la de Constitución y Legislación.

por el que se designa con el nombre "República de Italia", la Escuela Nº 5, de 1er. Grado, del barrio El Molino, en la ciudad de Tacuarembó.

-A la Comisión de Educación y Cultura.

La Cámara de Representantes remite nota comunicando la sanción del proyecto de ley por el que se extiende el beneficio creado por la Ley Nº 13.641, de 2 de enero de 1968, a determinados trabajadores de la prensa.

-Téngase presente y agréguese a sus antecedentes".

5) SOLICITUD DE LICENCIA

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de una solicitud de licencia.

(Se da de la siguiente:)

"El señor senador Ernesto Amorín Larrañaga solicita licencia del día 6 al 10 del corriente".

-Léase.

(Se lee:)

"Montevideo, 6 de julio de 1992.

Sr. Presidente del Senado
Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez
Presente

De nuestra mayor consideración:

Por la presente vengo a solicitar licencia a partir del día de la fecha, hasta el próximo 10 de julio.

Motiva la presente solicitud razones personales.

Sin otro particular lo saluda con la mayor consideración y la más alta estima

Ernesto Amorín Larrañaga. Senador".

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-16 en 16. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

6) SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Solicitud de autorización para ausentarse del país de acuerdo con lo estipulado por el artículo 170 de la Constitución. Complemento.

SEÑOR PRESIDENTE. - De acuerdo al artículo 43 del Reglamento, estamos en número para adoptar resolución sobre la nota cursada por el señor Presidente de la República.

Léase.

(Se lee:)

"PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Montevideo, 3 de julio de 1992.

Señor Presidente de
la Cámara de Senadores
Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez

Señor Presidente:

Tengo el honor de dirigirme al señor Presidente haciendo referencia al Mensaje dirigido a usted el 1° de julio de 1992, a los efectos de solicitar la autorización prescripta por el artículo 170 de la Constitución de la República con el fin de asistir a la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado que tendrá lugar en la ciudad de Madrid, Reino de España, los días 22 al 26 de julio de 1992.

Complementando dicho Mensaje se aclara que la ausencia del territorio nacional a los efectos de asistir al referido evento, será entre los días 21 y 29 de julio de 1992.

Saludo al señor Presidente con mi más alta consideración.

Luis Alberto Lacalle Herrera, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, **Pablo García Pintos,** Secretario de la Presidencia de la República".

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar si se concede la autorización solicitada.

(Se vota:)

-19 en 19. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

7) INDUSTRIA TEXTIL. Su actual situación.

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado entra a la hora previa.

Tiene la palabra el señor senador Pérez.

SEÑOR PEREZ. - Señor Presidente: deseo poner en conocimiento del Senado y del señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, la situación en la que se encuentra el personal de PHUASA.

Concretamente, se trata de dos empresas -PHUASA e IASA- textiles de antigua data en el país, que en el curso de algunas décadas, han ido sufriendo un deterioro, hasta llegar a fusionarse en torno de PHUASA.

Hubo épocas en que llegó a tener hasta 1.200 obreros. Sin embargo, cuando la empresa cerró dicho personal se redujo a 428 trabajadores, a los que debemos agregar 40 que estaban en Seguro de Paro.

En consecuencia, el total asciende a 468 personas a quienes se les han planteado diversos problemas. Actualmente están enfrentados a un cierre, aparentemente total. Hace aproximadamente cuatro años que, en forma permanente, atraviesan varias dificultades con un empresario que mantiene deudas, entre otros, con la Dirección General Impositiva, el Banco de Previsión Social y el Banco de la República, todo lo cual le ocasiona problemas muy agudos a este personal.

Recuerdo que en el Senado, a finales del año 1990 me tocó ocuparme de este tema en la hora previa.

Esta empresa esencialmente fabrica y exporta hilados, aunque el grueso de su producción consiste en telas que se venden

en el mercado interno. Cabe señalar que la planta está enclavada en el norte del barrio Cerrito, y ha dado trabajo y sustento durante décadas -por supuesto, como resultado del esfuerzo de sus trabajadores- a cientos y cientos de familias de esa zona que es obrera y presenta muchas carencias y problemas, pero que tiene una gran contracción al trabajo. Sin embargo, el domingo 28 de junio se produjo el cierre abrupto y total de esta empresa, en virtud de lo cual los trabajadores ahora se encuentran ocupando la planta -además se ha puesto en funcionamiento una olla sindical- con vistas a la búsqueda de soluciones. En ese sentido, han concurrido a la Cámara de Representantes y en el día de mañana serán recibidos por la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado.

Como se comprenderá, esta situación ha generado un agudo problema, a pesar de que son varias las fábricas textiles que enfrentan esta clase de dificultades. De todas maneras, ésta se ha particularizado por un manejo bastante irresponsable, podemos decir, por parte de los empresarios, lo que ha llevado a su cierre total y absoluto el domingo 28 de junio.

Es de señalar que la maquinaria de esta empresa es obsoleta. Los telares utilizados tienen cincuenta años, a pesar de que esta industria exige una renovación cada cinco años aproximadamente. Por ejemplo, hemos visitado otras empresas textiles -no las voy a mencionar ahora- que cuentan con una tecnología realmente de avanzada y que, además, renuevan su maquinaria cada tres o cuatro años y, en algunos casos, cada dos. Estas firmas están dedicadas preferentemente a la exportación y, sobre esa base, ocupan una cantidad muy importante de mano de obra en algunas ciudades del interior. Deseo recordar que junto con los demás integrantes de la Comisión de Industria y Energía, visitamos Paylana, que es un ejemplo de esta naturaleza. También hace aproximadamente un año y medio visitamos la planta de Alpargatas en Montevideo, que tiene un sector que en aquel entonces contaba con telares antiguos, pero también con maquinaria de avanzada, que abarcaba prácticamente la mitad de la planta. Estos últimos telares son prácticamente silentes, mientras que los antiguos producen un ruido que ensordece tanto a los trabajadores como a todos aquellos que, por una u otra razón debían pasar por las zonas de trabajo.

Como decía, esta empresa se ha ido quedando en el tiempo. Por lo tanto, soy partidario de que se realice un examen de todo este problema para determinar si se puede salvar una fuente de trabajo que abarca a casi quinientos trabajadores de una barriada como la que hemos mencionado. Naturalmente, esta situación debe merecer nuestra atención, sobre todo porque la gente de esa zona vive esencialmente de su trabajo. Reitero que este problema debe merecer la atención de las autoridades y, evidentemente, del propio Senado. En ese sentido, creo que en el día de hoy la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes está tomando contacto con el tema y, en el día de mañana lo hará la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado.

Por último, señor Presidente, solicito que la versión taquigráfica de mis palabras pase al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Congreso Obrero Textil.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción formulada por el señor senador Pérez.

(Se vota:)

-20 en 21. **Afirmativa.**

8) DIA DE LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA. Se declara como tal el 24 de julio de cada año.

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado entra en el orden del día.

SEÑOR MILLOR. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MILLOR. - Señor Presidente: solicito que se declare urgente y se trate de inmediato un proyecto de ley emanado de la Comisión de Educación y Cultura, por el que se declara el 24 de julio de cada año, en homenaje al natalicio del Libertador Don Simón Bolívar "Día de la Integración de América Latina".

SEÑOR PRESIDENTE. - El proyecto de ley que ha llegado a la Mesa está firmado por los señores senadores Millor e Irurtia, quienes naturalmente tienen iniciativa legislativa. Señalo esto porque el señor senador Millor manifestó que el proyecto ha emanado de la Comisión de Educación y Cultura y corresponde aclarar que, como tales, esto es como órganos, las Comisiones no tienen iniciativa legislativa. Sí la tienen sus integrantes, individualmente considerados.

Reitero que el proyecto ha sido correctamente presentado y está firmado por los señores senadores Millor e Irurtia.

SEÑOR MILLOR. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MILLOR. - Tal vez me equivoqué, señor Presidente. Lo que quise decir es que la Comisión de Educación y Cultura -a la que se remitió este proyecto- nos encomendó realizar un informe verbal a los efectos de que el texto se convierta en ley antes del 24 de julio.

SEÑOR PRESIDENTE. - Perfecto. De todas maneras, no hay inconveniente en que la moción de orden sea puesta a votación de inmediato.

Se va a votar si se declara urgente y se trata de inmediato el proyecto de ley a que ha hecho referencia el señor senador Millor.

(Se vota:)

-21 en 21. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR PRESIDENTE. - De acuerdo con lo resuelto por el Senado, se pasa a considerar el asunto cuya urgencia fue declarada: "Proyecto de ley por el que se declara el 24 de julio de cada año 'Día de la Integración de América Latina'".

(Antecedentes:)

"PROYECTO DE LEY

Artículo Unico. - Declárase el 24 de julio de cada año, "Día de la Integración de América Latina", en homenaje al natalicio del Libertador Don Simón Bolívar.

Pablo Millor, Dante Irurtia. Senadores.

Montevideo, 17 de abril de 1991".

SEÑOR PRESIDENTE. - Léase el proyecto.

(Se lee)

-En discusión general.

Tiene la palabra el miembro informante, señor senador Millor.

SEÑOR MILLOR. - Efectivamente, como lo señalaba el señor Presidente, el 17 de abril del año pasado, junto con el señor senador Irurtia presentamos este proyecto de ley en homenaje al natalicio del Libertador Don Simón Bolívar.

El proyecto consiste en declarar el 24 de julio de cada año como "Día de la Integración de América Latina". Sobre la personalidad de Simón Bolívar y sus méritos, la exposición de motivos del proyecto se explaya sobradamente, y se asocia a la realidad actual del continente, enmarcada en un auge del proceso de integración latinoamericana.

Por estas razones y, reitero, en la esperanza de que este texto se convierta en ley antes del 24 de julio, es que molestamos al Cuerpo para solicitar la aprobación de este proyecto.

SEÑOR RAFFO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RAFFO. - Señor Presidente: sé que se trata de un proyecto de ley muy breve pues consta de un artículo único, cuyo sentido hemos entendido claramente. Por otra parte, la Comisión correspondiente ha encargado a los señores senadores firmantes el informe en Sala.

Nos gustaría conocer más en detalle por qué se eligió la fecha relativa a la figura de Simón Bolívar para referirse a la integración de América Latina.

Todos sabemos que Simón Bolívar es una de las figuras que campea a lo largo y a lo ancho de nuestra América Latina, pero debemos tener en cuenta que junto a él hubo insignes personalidades y próceres americanos, por lo que algunas de las fechas referidas a estos últimos podrían haber sido elegidas al elaborar este proyecto de ley.

Hacemos esta puntualización a efectos de que se nos aclare este aspecto.

SEÑOR MILLOR. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MILLOR. - Señor Presidente: la pregunta formulada por el señor senador Raffo, me resulta sumamente interesante. Al respecto, el señor senador Astori me acota que el primer integracionista de América Latina fue don José Gervasio Artigas, afirmación en la que, quizás, podamos coincidir. Pero es evidente que en los grandes trazos que la historia va dejando a medida que el tiempo transcurre, la figura más destacada fue la de Simón Bolívar, vinculada tradicionalmente a esa idea integracionista. La misma, podrá compartirse o no en el momento actual; quizás la forma en que esta personalidad planteó este ideal, pueda ser discutible pero, reitero, que en los grandes trazos de la historia queda el pensamiento de los diferentes próceres de América Latina -a veces con posiciones encontradas- que desplegaron en los albores de la independencia. También permanecen quienes a lo largo de la historia hicieron hincapié sobre determinado tema, relacionado con esos procesos independentistas y aquellos que se vincularon con otros aspectos.

Estos recuerdos, son insoslayables porque los adquirimos en nuestra etapa escolar. El relacionamiento de Simón Bolívar con el proceso de integración latinoamericana es un dato que queda en un resumen que suele darse, con justicia o sin ella, después que transcurren muchos años de producirse hechos históricos determinantes para la existencia de naciones que, como la nuestra, se basan en la independencia, libertad y soberanía.

SEÑOR ASTORI. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR MILLOR. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - Señor Presidente: simplemente, quería aclarar el sentido de mi comentario lateral que, seguramente, no llegó correctamente a oídos del señor senador Millor.

Mis palabras fueron dichas, precisamente, en apoyo de su propuesta. No expresé que el primero en postular la integración latinoamericana fuera el General José Gervasio Artigas, sino que el primer oriental en adherirse al ideal bolivariano de la integración latinoamericana fue nuestro prócer. Reitero que estas palabras van en apoyo de la propuesta formulada por el señor senador Millor.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Millor.

SEÑOR MILLOR. - Evidentemente, escuché mal al señor senador Astori y agradezco infinitamente su aporte.

Pienso que tal vez a don José Gervasio Artigas -éste, seguramente será uno de los grandes misterios a develar- esta idea se le hubiese ocurrido antes que a Bolívar, pero el dato de la adhesión de nuestro prócer a la idea bolivariana quizás pueda influir en ese recuerdo de los conocimientos que adquirimos en nuestra escolaridad que hoy plasmamos en este proyecto de ley.

No sé si la pregunta del señor senador Raffo ha quedado satisfecha pero, de todas maneras, creo que la exposición de motivos se extiende sobre este tema.

SEÑOR GARGANO. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR MILLOR. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR GARGANO. - A mi juicio, las ideas de integración de América Latina se unen, fundamentalmente, a la imagen y al hacer de don Simón Bolívar que fue quien convocó al primer Congreso de Unidad Latinoamericana, frustrado en Panamá. Luego, este prócer llevó a cabo una titánica lucha a fin de lograr que los pueblos que alcanzaran su emancipación, permanecieran unidos. Ese ideal se ha visto frustrado, pero las banderas que Simón Bolívar levantó a lo largo de toda su vida política, han encarnado profundamente en toda América Latina. Más allá del papel protagónico que tuvieron hombres como, por ejemplo, el Jefe de los Orientales, en su lucha por la unidad de América recién liberada, la idea central y protagónica de la integración, debe su origen a la actitud de Simón Bolívar y a su epopeya de Libertador al recorrer, combatiendo por la libertad, Latinoamérica. La idea de que la patria es América, nació de él y es justo que lo reconozcamos, más allá de atribuir los méritos que corresponden al conjunto de héroes nacionales de las distintas patrias que componen la región.

Debo expresar que apoyo con calor esta iniciativa, porque la considero absolutamente justa.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Millor.

SEÑOR MILLOR. - He culminado mi exposición, señor Presidente, pero la había extendido, a los efectos de facilitar una interrupción al señor senador Gargano. No sé si la duda del señor senador Raffo ha quedado aclarada.

SEÑOR CIGLIUTI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CIGLIUTI. - Hemos votado afirmativamente este homenaje al Libertador Simón Bolívar en la Comisión de Educación y Cultura, recordando, precisamente -tal como lo expresaba el señor senador Gargano- que fue quien convocó el Congreso anfictiónico de Panamá, en el que surgió la idea del panamericanismo, con caracteres definitivos.

Por otra parte -como decía el señor senador Astori- cabe acotar que cuando en la Banda Oriental se produjo la Invasión Portuguesa, el general Artigas decretó que todos los criollos de cualquier lugar de América, tenían la ciudadanía de americanos. De esta forma, armó a corso muchos barcos, a lo largo de todos esos años, con su famoso lema de "Libertad republicana", que en el ejercicio de su función sirvió notablemente no sólo a Artigas -porque fue dañado intensamente el comercio brasileño y portugués de la época- sino también a las naciones del norte de América, a las cinco repúblicas bolivarianas. Debemos recordar que muchos de los demás países de América contestaron negativamente a la propuesta de Bolívar, pero Artigas de inmediato se pronunció a favor de esta convocatoria. Años más tarde, Artigas ya no estaba en condiciones de enviar delegados. Asimismo, es verdad que, por ejemplo, Francia, el dictador de Paraguay, no recibió al enviado de Bolívar, porque no quería comprometer a su país en ninguna negociación de carácter continental. En cambio, nuestro prócer, en todas sus manifestaciones, hizo hincapié en una ciudadanía americana. El podría haber expresado que con Bolívar eran compañeros en la lucha por la libertad pero, sin embargo, estuvo de acuerdo con una ciudadanía americana, desde un punto de vista evidentemente político, que hace más relevante su posición frente a los conflictos y luchas por la independencia. En ese momento, estaba al frente de una nación que era víctima de agresiones injustas, por razones políticas, pero que sirvieron para que fuera, durante tres años, el antemural de una posible invasión al resto del Río de la Plata.

De manera que el homenaje que se rinde a Bolívar a través de este proyecto de ley es extensivo, también, al Jefe de los Orientales, quien fue el primero en sostener una causa semejante y en adherirse a la convocatoria de un congreso continental en Panamá.

SEÑOR RAFFO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RAFFO. - Señor Presidente: no quisiera que se interpretara que estamos en contra de la idea de que América fije un día para celebrar su integración, porque nos parece muy loable. Deseábamos que se nos aclarara por qué se elige el 24 de julio, natalicio de Simón Bolívar, para dicha celebración. Supongo que fue señalada para que los diversos Parlamentos coincidieran en esa fecha como Día de la Integración de América Latina.

Lamentamos que no haya llegado antes a nuestro poder la exposición de motivos que, en este momento, hemos leído en

forma acelerada. Nuestra inquietud surgió luego de haber escuchado las palabras de los señores senadores Astori, Gargano y Cigliuti. Al respecto, solicitamos que en virtud de que se trataba de un proyecto de ley enviado por una Comisión con un informe verbal, no conocíamos las razones fundamentadas de por qué se elegía, precisamente, esa fecha. Las aclaraciones sirvieron para despejar nuestras dudas. Por lo tanto, acompañaremos con nuestro voto afirmativo este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra se va a votar.

(Se vota:)

-20 en 20. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR BLANCO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BLANCO. - He votado afirmativamente este proyecto de ley por entender que es apropiado que América Latina cuente con un día especial como referencia para el proceso integrador que, felizmente, en estos últimos tiempos ha cobrado un renovado impulso.

Sin embargo, dejo a salvo mis reparos sobre los aspectos históricos del tema que fueron tratados en Sala, dando por mi parte primacía a lo ideológico, fundamentalmente en lo que se refiere a lo medular del pensamiento latinoamericano, en cuya dimensión, el pensamiento y la acción de Artigas deben tener el primer lugar.

SEÑOR PRESIDENTE. - En discusión particular.

Léase el artículo único.

(Se lee:)

"ARTICULO UNICO. - Declárase el 24 de julio de cada año, 'Día de la Integración de América Latina', en homenaje al natalicio del Libertador Don Simón Bolívar".

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-21 en 21. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Queda aprobado el proyecto de ley que se comunicará a la Cámara de Representantes.

(No se publica el texto del proyecto de ley aprobado, por ser igual al considerado)

9) LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS POR DECISIONES DE SU PODER JUDICIAL EN RELACION CON EL DERECHO INTERNACIONAL

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado entra al orden del día con la consideración del asunto que figura en primer término: "Exposición del señor senador Sergio Abreu sobre 'La responsabilidad de los Estados por decisiones de su Poder Judicial en relación con el Derecho Internacional'(Carp. Nº 854/92)".

Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ABREU. - Señor Presidente: antes que nada, agradezco la deferencia del Cuerpo al permitir que efectúe esta exposición. Asimismo, asumo que ella puede resultar un tanto densa, pero me veo en la obligación de hacerlo para compartir con los integrantes del Senado algunas conclusiones que creo importantes para el país y para la definición en la defensa de los principios del Derecho Internacional.

En abril de 1991, un Tribunal Federal de Apelaciones en Los Angeles, Estados Unidos de Norteamérica, dictaminó que el secuestro del ciudadano mexicano Alvarez Machaín, en territorio mexicano, violaba el Tratado de Extradición de 1978, vigente entre ambos Estados. La misma decisión fue sostenida por el Noveno Tribunal Federal de Apelaciones. No obstante, el Tribunal Supremo -es decir la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América- invalidó dicho fallo y mantuvo la jurisprudencia existente desde el fallo en el caso "Kerr" en 1886, en el sentido de que los Estados Unidos de América pueden encausar a personas que han sido secuestradas en una nación extranjera.

Hace pocos días, el Senado aprobó -creo que por unanimidad- una declaración rechazando la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América y, en particular, haciendo precisiones respecto del alcance de los principios del Derecho Internacional vigentes.

El caso mencionado ha motivado nuestra inquietud de exponer ante este Cuerpo sobre los principios del Derecho Internacional que garantizan la convivencia de la Comunidad Internacional y el alcance de la responsabilidad internacional de los Estados en ese ámbito. Con estos principios, nuestro país está obligado, como integrante de dicha Comunidad y, fundamentalmente, como firme defensor de los que regula a través de una extensa y coherente posición, el rumbo de su política exterior.

Por otra parte, dicha posición integra nuestras más valiosas tradiciones. En ningún caso, su defensa puede entenderse como una intromisión de nuestro país en asuntos de terceros Estados, así como tampoco aceptamos que ninguna otra nación pueda intervenir en nuestros problemas internos, fundamentalmente, porque vivimos y defendemos el principio de la no intervención como parte de nuestra existencia y de nuestra interrelación en la Comunidad Internacional. Cuando un tema de esta naturaleza involucra el Derecho Internacional, también comprende

al Uruguay. Por tanto, creemos adecuado exponer ante el Senado nuestro punto de vista sobre el alcance de la responsabilidad de los Estados por la decisión de sus órganos en el ámbito del Derecho Internacional y ratificar, una vez más, la vigencia de los principios que lo rigen.

Como se sabe, señor Presidente, la Comunidad Internacional organizada se basa en el principio de que los Estados se consideran recíprocamente iguales y que sus relaciones deben regularse por un sistema de "iure", es decir, de derecho y no de facto. La evolución institucional de esta organización tuvo su reconocimiento último en la Carta de las Naciones Unidas en 1945, cuyo artículo 1º, párrafo 10, define sus propósitos fundamentales; esto es, "mantener la paz y la seguridad internacional en base a los principios de la justicia y el Derecho Internacional". En razón de dicha Carta, se ha puesto en vigencia una serie de principios que son obligatorios para los Estados miembros de la Organización y para el resto de la Comunidad, por la fuerza de la costumbre como fuente del Derecho Internacional. En la base del funcionamiento del sistema, rige el principio de la prohibición del uso o la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales. Su enunciación en la propia Carta, se deriva del perfeccionamiento de disposiciones existentes en el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919 y el Tratado de París o Pacto de Briant-Kellog de 1929.

"Los miembros de la Organización" -dice la Carta en su artículo 2º, párrafo 4- "en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas". La propia Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido expresamente que esta prohibición constituye una regla general de Derecho consuetudinario, que obliga a todos los Estados, sean miembros o no de la Comunidad de Naciones. En virtud de ello, el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es ilegítimo, salvo que provenga de una sanción impuesta por un órgano internacional competente o en ejercicio del derecho de legítima defensa. Fuera de estos casos, al igual que en el Derecho Interno de los países, el uso de la fuerza constituye ya un delito o crimen internacional. Como corolario de tal principio, se ha planteado la obligación de utilizar medios pacíficos para el arreglo de las controversias de los Estados con el fin de preservar los principios de la organización internacional como la paz, la seguridad internacional y la justicia.

El artículo 33 de la Carta recoge como instrumentos de solución pacífica de las controversias a la negociación, la investigación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial y otros medios pacíficos a elección de los propios Estados. Esta compleja trama de principios gira alrededor de la preservación -insisto señor Presidente- de la igualdad soberana de todos los Estados y se resume en la obligación de cada uno de ellos, de no intervenir en los asuntos de jurisdicción interna de otros Estados. En otras palabras, al decir de Lauterpacht, la no intervención se expresa en la necesaria abstención por parte de los Estados de realizar actos de soberanía en el territorio de otro Estado y establecer demandas perentorias "para que desarrolle cierta conducta, acompañada de ejecución o bajo la amenaza de ejecución coercitiva en caso de incumplimiento de la demanda".

Descrito someramente el marco jurídico que regula el respeto a los principios de Derecho Internacional vigente, queremos ubicar la decisión de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en el ámbito del Derecho Internacional y en relación a los deberes internacionales de los Estados respecto de los extranjeros.

Como punto de partida, es preciso clarificar cuándo el Derecho Internacional debe aplicarse para resolver si un Estado tiene jurisdicción o no para conocer y fallar en delitos cometidos fuera de su territorio; y como se compatibilizan las normas del Derecho Interno y las de Derecho Internacional a los principios que rigen los derechos y obligaciones de la comunidad de Estados. En tal sentido, la Doctrina entiende en forma unánime a que las reglas de Derecho Internacional sobre jurisdicción en materia de delitos deben estar de acuerdo con dos rangos normativos: con las normas del Derecho Internacional Público y con las del Derecho Interno de cada Estado. Precisamente, es en este último ámbito donde el instituto de la Extradicción cobra su invalorable importancia. En cuanto al ámbito de Derecho Internacional, el destacado jurista y ex Presidente de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, el doctor Eduardo Jiménez de Aréchaga, define el principio de la territorialidad como el punto de referencia básico, donde el Derecho Internacional autoriza la jurisdicción de un Estado en todos los delitos cometidos dentro de su territorio, tanto por nacionales como por extranjeros. También describe el de la nacionalidad, mediante el cual se autoriza la jurisdicción sobre los delitos cometidos por los nacionales de un Estado en el territorio de otro Estado. Asimismo, agrega el de la protección, expresado en el derecho de un Estado a castigar con sus leyes actos cometidos en otro Estado por sus nacionales o por extranjeros, cuando ellos perjudican o afectan sus intereses. Si bien esta jurisdicción se admite para cierta clase de delitos, como los que atentan contra la seguridad del Estado -léase, por ejemplo, el delito de espionaje- tiene la limitación de no alcanzar a actos que se ejecutan en el ejercicio de una actividad legítima según la ley del Estado de residencia.

También debo mencionar el principio de la universalidad de jurisdicción que permite a cualquier Estado reprimir ciertos delitos que, por su gravedad, son condenados por toda la comunidad internacional. Son de actualidad los que hacen referencia al terrorismo, al genocidio, a la tortura -violación de los derechos humanos- o al narcotráfico. La propia Suprema Corte de los Estados Unicos ha hecho jurisprudencia en el famoso caso "Demjankuk" en el que se concedió la extradición a un ciudadano acusado por el Estado de Israel, aun cuando este Estado no existía al tiempo de la comisión del delito. Y la Corte accedió a esta extradición con el siguiente fundamento. El Derecho Internacional establece que ciertos delitos pueden ser castigados porque sus autores son enemigos comunes de toda la humanidad y todas las naciones tienen igual interés en su aprehensión y castigo.

Por último, cabe hacer referencia al principio de la nacionalidad pasiva, a través del cual un Estado tiene jurisdicción respecto de un delito cometido en el extranjero, cuando la víctima de ese delito sea un nacional. Dicho principio comienza a recogerse en el ámbito internacional en la Ley Antiterrorista de los Estados Unidos de 1986, que castiga a todo acto de terrorismo contra sus nacionales en el extranjero.

En términos generales, señor Presidente, puede resumirse la vigencia de los referidos principios en una sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el "Caso Lotus", entre Francia y Turquía, en la que se expresa lo siguiente: "Si es verdad que el principio de la territorialidad del Derecho Penal sirve de fundamento a todas las legislaciones, no es menos cierto que todas o casi todas estas legislaciones extienden su acción a delitos cometidos fuera de su territorio, y esto conforme a sistemas que cambian de Estado a Estado". En forma precisa, la Corte agregó -quiero subrayar especialmente esta expresión- que "existe una limitación primordial que establece el Derecho Internacional y que es, precisamente, la prohibición del ejercicio del poder coercitivo del Estado en el territorio de otro".

En lo que hace al ámbito del Derecho Interno, el reclamo de jurisdicción que hace un Estado debe ajustarse al dictado de sus propias normas y, en particular, de aquéllas, ya sea multilaterales o bilaterales, que dan contenido al instituto de la extradición. Este, como se sabe, regula el procedimiento por el cual una persona acusada o convicta de un delito, conforme a la ley de un Estado, es arrestada en otro y devuelta para ser enjuiciada o castigada. Su fuente es de naturaleza convencional, ya que se deriva de la voluntad entre los Estados mediante tratados y que no surjen con carácter obligatorio del Derecho Internacional consuetudinario.

La extradición constituye, entonces, señor Presidente, el instrumento más difundido de cooperación entre Estados para la represión de delitos. Tal como refiere acertadamente el doctor Jiménez de Aréchaga, se integra a una larga tradición del Uruguay en sus relaciones internacionales multilaterales y bilaterales, a los más de veinte Tratados vigentes de carácter bilateral, y en especial, al firmado con los Estados Unidos de Norteamérica y promulgado por el Poder Ejecutivo el 20 de octubre de 1983, por el Decreto Nº 15.476. A esto se agregan los de naturaleza multilateral, tales como el Código de Bustamante, aprobado en la Conferencia de La Habana en 1928, la Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933 y los Tratados de Derecho Penal Internacional de 1889 y de 1940.

En función de estos parámetros, a esta altura de la exposición podemos arribar o expresar primariamente las siguientes conclusiones.

En primer lugar, todo Estado tiene sobre su territorio el derecho de "soberanía territorial", expresión que indica el pleno goce del territorio propio y el derecho a excluir de él toda penetración o acción de los demás Estados, extendido a cualquier acción ilícita sobre las personas que se encuentren en su territorio. El único procedimiento legítimo aplicable en situaciones donde juega la jurisdicción en materia de delitos, lo constituye el instituto de la extradición, en el marco de la aplicación de los principios de Derecho Internacional.

En segundo término, la violación de la soberanía de un Estado mediante el uso de la fuerza sobre personas en su territorio por parte de otro Estado transgrede los principios fundamentales del Derecho Internacional. La vulneración de estas normas constituye un caso de justicia por propia mano o violencia privada, lo que viola los principios del Derecho Internacional vigente, por lo que el Estado transgresor incurre en responsabilidad internacional.

Es a la luz de estos parámetros que nos permitimos analizar la responsabilidad internacional de los Estados; en especial la que surge respecto de los Estados Unidos de América como consecuencia de la acción y omisión de sus diferentes Poderes en el caso que nos ocupa. La responsabilidad internacional de un Estado se origina en dos situaciones claramente delimitadas: por la lesión directa de los derechos de otro Estado o por todo acto u omisión ilícita que cause daño a un extranjero, por lo que el Estado ofendido tendrá derecho a exigir la responsabilidad del Estado infractor y reclamar por los perjuicios ocasionados.

El doctor Jiménez de Aréchaga hace referencia a la consideración sobre el tema por la comisión permanente del Derecho Internacional y en ella se ha tenido como fundamento de la responsabilidad internacional, "la violación de un Estado de sus deberes respecto de los demás y de la comunidad internacional en su conjunto". En tal sentido, los elementos esenciales que el Derecho Internacional exige para que dicha responsabilidad pueda emerger son los siguientes. En primer lugar, un acto u omisión violatorios de una obligación de Derecho Internacional entre el Estado responsable y el perjudicado. En segundo término, que este acto u omisión le sea imputable al Estado responsable como sujeto de la obligación. En tercer lugar, que la ilicitud cometida haya causado un daño o perjuicio al Estado ofendido. No se trata exclusivamente de un daño material, sino que, expresamente se reconoce el daño moral que afecta la dignidad de un Estado, como ser el caso de la violación de su soberanía o los derechos de las personas en su territorio. Es así que se configura la responsabilidad internacional de los Estados por la comisión de hechos ilícitos, sean crímenes o delitos internacionales, en la distinción recogida en la codificación de la Comisión de Derecho Internacional. Pero también a la acción o a los hechos ilícitos se suma la no conducta o la contraconducta de la acción que es la omisión. Desde el siglo pasado se ha declarado la responsabilidad del Estado "por omisión en la obligación jurídica, que le impone el Derecho Internacional, de actuar con la debida diligencia, mediante el empleo de los recursos que están a su disposición para impedir actos que atenten contra los derechos de otro Estado: o sea que el Estado se hace responsable por la violación de una obligación preexistente".

Aclaro, señor Presidente, que estoy leyendo un arbitraje de Alabama del Siglo XIX, a causa, precisamente, de la Guerra de Secesión de los Estados Unidos de América. Es decir que se reconoció la responsabilidad derivada de "la insuficiencia de las facultades a los poderes jurídicos del Gobierno". El factor decisivo consistió en determinar si los órganos del Estado, en este caso, habían sido omisos en cuanto a respetar y proteger los derechos de otro Estado.

Hemos expuesto hasta ahora los principios claves del Derecho Internacional, las reglas de Derecho Internacional sobre jurisdicción en materia de delitos en el ámbito internacional y en el del Derecho interno, donde resaltamos la figura del instituto de la extradición. También hemos desarrollado los elementos que originan la responsabilidad por parte de los Estados. De este modo, queda por exponer una cuestión directamente vinculada con este tema, esto es, el análisis de la imputación de la responsabilidad internacional al Estado como sujeto de una obligación de tal naturaleza.

Como decimos, tal responsabilidad puede surgir de la acción u omisión del Estado. En tal sentido, cabe señalar cuáles son los poderes, órganos y personas capaces de comprometer la responsabilidad de los Estados.

En cuanto a la responsabilidad del órgano Poder Ejecutivo y sus dependientes, la doctrina y jurisprudencia reconocen como principio general que dicha imputabilidad se deriva de todo acto u omisión violatorio de una regla de Derecho Internacional que se haya cometido dentro de los límites de la competencia de un Estado por cualquier órgano o funcionario ejecutivo o administrativo del Estado. A modo de ejemplo, cabe citar la propia jurisprudencia existente en las Comisiones Arbitrales entre Estados Unidos de Norteamérica y los Estados Unidos Mexicanos. Tal es el "Caso Massey", resuelto en 1927 por una Comisión Arbitral tripartita -integrada por Estados Unidos y México, bajo la Presidencia de un conocido jurista holandés, Van Vollemhoven- que falló basándose en la jurisprudencia del Siglo XIX y expresando lo siguiente: "Es indudablemente un principio general firme, que toda vez que exista inconducta de parte de cualquier persona al servicio de un Gobierno, cualquiera sea su situación, su status profesional o su rango conforme al Derecho Internacional, y esa inconducta resulta en la violación por un Estado, de sus obligaciones bajo el Derecho Internacional, el Estado debe soportar la responsabilidad por el acto ilícito de su funcionario".

Sucede lo mismo respecto del fallo arbitral recaído en el "Caso Youmans", dictado por un tribunal integrado por Estados Unidos y México. Se trataba de un acto cometido por soldados en perjuicio de extranjeros en violación del Derecho Internacional y del Derecho Interno. En este fallo se rechazó la teoría de la irresponsabilidad del Estado por la sola circunstancia de que los funcionarios hubieran actuado violando las órdenes recibidas y más allá de sus atribuciones. El Estado era responsable, sin perjuicio de la conducta de sus dependientes, aun actuando fuera del ámbito de sus responsabilidades directas.

Por lo tanto, en lo que atañe a la órbita del Poder Ejecutivo, pueden describirse los siguientes parámetros que delimitan la responsabilidad del Estado. En primer lugar, que los móviles o intenciones del sujeto infractor en su calidad de funcionario del Estado resultan irrelevantes, a fin de determinar la responsabilidad del Estado por el acto de su funcionario. Estamos hablando dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. En segundo término, que el funcionario infractor, aun actuando fuera de su competencia, aparezca ante terceros en su carácter de órgano del Estado y ejecute un acto ilícito en ocasión del ejercicio de sus funciones. Y, en tercera instancia, que el Estado al que pertenezca dicho funcionario, con conocimiento, tolere o fomente la comisión del delito o convalide dicho ilícito de cualquier forma, sea por acción u omisión.

El segundo nivel de responsabilidad al que damos una especial importancia, es el que surge por actos del Poder Judicial contrarios al Derecho Internacional. Durante el siglo pasado se sostuvo la posición de que decisiones del Poder Judicial no podían comprometer la responsabilidad del Estado, por ser un órgano o Poder del Estado separado que, a su vez, no trasmite a éste la responsabilidad de sus decisiones y, además, el estar sujeto a responsabilidad internacional podía de alguna manera, estar alterando el principio de la cosa juzgada.

A diferencia de lo sostenido en el siglo pasado, en la actualidad se admite la responsabilidad del Estado por los actos de sus órganos judiciales. En tal sentido, los jueces son órganos del Estado en el mismo grado que lo son los Poderes Ejecutivo y Legislativo. De igual forma que un Estado puede ser responsable por actos de sus órganos legislativos o ejecutivos, que vulneren el orden jurídico internacional -tal como veníamos analizándolo en relación con el Poder Ejecutivo- también se admite la responsabilidad por los actos de sus órganos judiciales, tal cual se estableciera en la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930. Dicha responsabilidad puede tener su origen en alguna de las siguientes causas. En primer lugar, por decisiones judiciales violatorias del Derecho Interno de un Estado, dictadas con intención malevolente o ánimo discriminatorio contra un extranjero. En segundo término, por decisiones judiciales de un Estado violatorias del Derecho Internacional, en cuanto se discrimina a un extranjero, negándole la posibilidad de recurrir a los tribunales internos para la protección de sus derechos; sería el caso típico denominado "denegación de justicia". Y, en tercera instancia -elemento en el que quiero hacer especial hincapié- por fallos judiciales que sean flagrante y directamente violatorios de una regla de Derecho Internacional o por una obligación de Derecho Internacional asumida por el Estado, sea consuetudinaria o convencional. Un ejemplo de ello sería si por efecto de un fallo judicial, se desconocen las obligaciones que se derivan para el Estado de la vigencia de un Tratado al que se encuentra obligado. Tal es el caso de un fallo como el que nos ocupa que legitimara la violación de la soberanía territorial de otro Estado o el desconocimiento del instituto de la extradición como único instrumento convencional válido para que un país requiera a otro la entrega de personas acusadas de delito.

En definitiva, y recogiendo la fórmula enunciada en la citada Conferencia, que proclama la responsabilidad internacional del Estado "como resultado del hecho de que la sentencia judicial, que no esté sujeta a apelación, sea obviamente incompatible con las obligaciones internacionales del Estado".

Por otra parte, creemos importante señalar -no como un elemento referido exclusivamente a este caso- hasta qué punto la responsabilidad de los Estados puede quedar comprometida por acción o por actos de sus particulares. El Estado puede incurrir en responsabilidad internacional como consecuencia de actos ilícitos contrarios a normas del Derecho Internacional realizados por particulares; es decir, estamos fuera del ámbito del funcionario público, de la decisión o de las actitudes de los dependientes del Poder Ejecutivo o de las decisiones de carácter judicial o legislativas.

La "teoría de la complicidad estatal", acogida por la jurisprudencia arbitral del Siglo XIX y por parte de la doctrina internacionalista en la materia, tal cual lo enseña Sorenden en su "Manual de Derecho Internacional", reconocía la responsabilidad en la medida en que el Estado hubiera actuado a través de la "patientia", o del "receptus". El primer caso corresponde a las situaciones en que el Estado, con conocimiento de la intención o comisión de un delito contra otro Estado o contra uno de sus nacionales, no lo impide, y el segundo, al Estado que otorga protección al autor de un delito u omite aplicar la sanción respectiva.

Actualmente, de acuerdo con la jurisprudencia más reciente y las posiciones adoptadas en la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930, el Estado es responsable por los actos de sus propios órganos cuando han dejado de cumplir su deber de debida diligencia en la prevención o represión del delito cometido por el particular. O sea que se trata de los casos en que un Estado deja de cumplir su deber internacional y de tomar todas las medidas adecuadas y razonables para impedir un acto ilícito o, en su defecto, detener al infractor y someterlo a la Justicia. Tal es el texto aprobado en la Conferencia de 1930.

SEÑOR PEREYRA. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR PEREYRA. - Formulo moción para que se prorrogue el término de que dispone el orador.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción que acaba de formular el señor senador Pereyra.

(Se vota:)

-19 en 22. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor senador Abreu.

SEÑOR ABREU. - Agradezco al señor Presidente y al Cuerpo y adelanto que trataré de ser lo más breve posible.

Tal cual lo expresa el autor Max Huber, el Estado debe actuar con el mismo grado de vigilancia y protección que se acuerda normalmente a los nacionales, es decir con "diligencia quam in suis".

Cabe citar como ejemplo de este caso en particular, la sentencia de fecha 29 de julio de 1988 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recaída en un caso de violación de derechos humanos acaecido en Honduras, en la que se expresa: "un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado el autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.

Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio".

En resumen, y a nuestro juicio, todos estos elementos deben valorarse en el análisis de responsabilidad de los Estados, tanto en el caso que nos ocupa, como en circunstancias similares que ya se han presentado en el ámbito internacional con diferentes Estados, y que pueden volver a ocurrir en el marco de una interdependencia cada día más acentuada.

El motivo de estas precisiones reside, precisamente, en el sesgo que tomó el pronunciamiento de la mayoría en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. En este fallo se sostuvo que aún existiendo tratado de extradición entre los Estados involucrados, si éste no prohíbe el secuestro del acusado, la norma fijada para el caso Kerr -es decir, el antecedente de 1886- es aplicable y los tribunales norteamericanos son competentes.

Más preocupante es la afirmación hecha por la misma mayoría de esa Corte en el sentido de que el hecho del secuestro del acusado no impide que sea juzgado ante los tribunales norteamericanos por violación de las leyes penales de ese país.

Creemos que los argumentos desarrollados para delimitar el campo de la responsabilidad de los Estados se refuerzan no sólo con lo que podamos aportar nosotros, la doctrina y la jurisprudencia internacional sino, fundamentalmente, con el informe en discordia redactado por el Juez Stevens de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. El Juez referido y la minoría discorde se fundaron en varios argumentos que vienen a reforzar el marco jurídico que explicitamos en esta exposición.

Se argumentó, entonces, que los fallos -citados por la mayoría como antecedentes- no fueron tan uniformes como sí lo es el consenso de la opinión internacional que condena la violación por parte de una Nación de la integridad territorial de un Estado vecino.

Se sostuvo además que el Estado no debe ni puede realizar actos de soberanía en el territorio de otro Estado. Es una violación del Derecho Internacional que un Estado envíe sus agentes al territorio de otra Nación con el objeto de aprehender personas acusadas de haber cometido un delito. En este sentido, el informe en minoría expresa que su primer deber es devolverlo, citando la opinión del Profesor de Derecho Internacional Oppenheim.

Asimismo, se resalta la existencia de una conducta expresamente autorizada por el Poder Ejecutivo que constituye una flagrante violación del Derecho Internacional y de la obligación que tienen los Estados Unidos como signatario de un Tratado.

Por último, distingue -desde nuestro punto de vista, en forma impecable- la aspiración política del Poder Ejecutivo en las decisiones jurisdiccionales al expresar que, si bien éste puede desear una interpretación diferente de la que permite el Tratado, no debe influir en la interpretación que del mismo deba hacer la Suprema Corte de Justicia.

De cuanto acaba de expresarse puede concluirse, entonces, señor Presidente, que los Estados incurren en responsabilidad internacional cuando se dan las siguientes condiciones: si realizan en forma directa actos o incurren en omisiones violatorias del Derecho Internacional, ya sea que se trate de normas generales consuetudinarias, o convencionales, en perjuicio del derecho de otro Estado y en violación de sus obligaciones internacionales; si dichos actos son realizados por funcionarios públicos invocando su calidad de tales, o apareciendo como investidos de tal calidad; si dichas violaciones provienen de actos imputables a sus órganos legislativos o ejecutivos; si los órganos judiciales de un Estado dictan fallos contrarios a las normas del Derecho Internacional y violatorias de sus obligaciones internacionales y, finalmente, cuando frente a actos ilícitos de sus particulares, el Estado deja de cumplir su deber de diligencia debida en la prevención o represión de los delitos, o de alguna manera se constituye en cómplice de los mismos.

Señor Presidente: como expresáramos al principio de nuestra intervención, asumimos el derecho y el deber de insistir en la posición del Uruguay en lo que refiere a la necesidad de exigir a la comunidad internacional el pleno respeto de las normas que regulan el orden jurídico internacional como integrantes de un país apegado al derecho, y por nuestras peculiaridades geográficas, políticas, económicas e históricas, sostenemos la vigencia de los principios del Derecho Internacional. Ello frente a nuestras obligaciones de fuente multilateral, como las asumidas bilateralmente con muchos países en materia de extradición, y en especial con los Estados Unidos de América. A esto debe agregarse el tratado que, con media sanción en el ámbito legislativo, nuestro país ha firmado con el Gobierno de los Estados Unidos en relación con la cooperación judicial en materia penal.

Pensamos que renunciar a estos principios o permitir su violación, implica retroceder a épocas pretéritas en las que se anteponía al derecho la fuerza, y no se reconocían otras normas que no fueran las impuestas por el poder de los Estados.

Reiteramos nuestra posición de que ningún Estado puede desconocer unilateralmente la soberanía territorial de otro, sin incurrir en responsabilidad. Ello es aplicable no solamente a esta sentencia de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, sino a tantos otros actos unilaterales que en nombre de alguna pretendida justicia o de encubiertas venganzas, se han querido justificar en la comunidad internacional. Por lo tanto, y sin ánimo de inmiscuirnos en asuntos internos de terceros, no queremos ni podemos enmudecer cuando la acción de algún Estado resulta flagrantemente violatoria del Derecho Internacional, y su convalidación se constituye en una amenaza permanente a este orden jurídico superior.

Por último, deseo señalar que nuestro país goza de un prestigio internacional que es preciso mantener e incrementar. Este se debe a dos circunstancias: en primer lugar, a que tenemos una política exterior, que es y debe ser de Estado para desarrollar con continuidad, mesura, firmeza y coherencia nuestra posición y, en segundo término, porque como bien lo ha expresado nuestro Canciller, el Dr. Gros Espiell el Uruguay "ha ajustado y ajusta su política al respeto escrupuloso del Derecho Internacional. Respetándolo, nadie podrá acusarnos de veleidades momentáneas o de influencias políticas circunstanciales".

Por tales razones, señor Presidente, es que hemos distraído y cansado al Senado con estas expresiones que son parte de nuestra preocupación en lo que refiere al marco de la política exterior de la República.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE. - No sé si la exposición del señor senador Abreu debe terminar, simplemente, con una manifestación tácitamente aprobatoria del resto del Senado o si, en su defecto, se va a formular alguna moción para darle destino a las palabras pronunciadas en Sala.

SEÑOR ABREU. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ABREU. - Omití solicitar que la versión taquigráfica de mis palabras sea enviada al Ministerio de Relaciones Exteriores y también, si es posible, al Senado de los Estados Unidos de América. En tal sentido, pues, formulo moción.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción presentada en el sentido de que la versión taquigráfica de las palabras pronunciadas por el señor senador Abreu pase a nuestra Cancillería y al Senado de los Estados Unidos de América.

(Se vota:)

-23 en 23. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

10) SEÑORA SILVIA ASTIGARRAGA DE AMORIN LARRAÑAGA. Su fallecimiento.

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CASSINA. - Creo que todos los señores senadores saben que el fin de semana pasado falleció la señora esposa de nuestro querido compañero y amigo, el señor senador Ernesto Amorín Larrañaga. En tal sentido, solicitaría, si es que la Mesa ya no lo ha dispuesto porque fuera de práctica en estas circunstancias, que se trasmita a Ernesto, no sólo las condolencias del Senado, de todos sus integrantes, sino también la afectuosa solidaridad del Cuerpo en esta penosa circunstancia.

SEÑOR PEREZ. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR PEREZ. - Deseo sumarme a las palabras expresadas por el señor senador Cassina. En realidad, esta noticia nos tomó por sorpresa y en lo personal, tuve conocimiento de ella el domingo, cuando ya había sucedido este hecho. Inclusive, pienso que habría que buscar algún mecanismo que posibilite que, frente a hechos de este tipo, todos los integrantes del Cuerpo, podamos recibir la comunicación a tiempo para poder manifestar nuestro sentimiento solidario con el senador o, en caso de ser un miembro del Senado el fallecido, con sus familiares.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción presentada por el señor senador Cassina para que oficialmente se trasmitan por nota al señor senador Amorín Larrañaga, las manifestaciones de condolencia que el Cuerpo unánimemente le desea expresar.

(Se vota:)

-24 en 24. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

11) SOCIEDADES COMERCIALES. Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC) e Impuesto al Patrimonio. Modificación.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se pasa a considerar el segundo punto del orden del día: "Proyecto de ley por el que se modifica el Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio y el Impuesto al Patrimonio de las Sociedades Comerciales que financien con debentures o pasivos bancarios. (Carp. Nº 673/91 - Rep. Nº 421/92)".

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 673/91
Rep. Nº 421/92

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. - Sustitúyese el artículo 12 del Título 14 del Texto Ordenado de 1987 por el siguiente:

"ARTICULO 12. - El patrimonio de las personas jurídicas, de las personas jurídicas del exterior y el afectado a actividades comprendidas en el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, se avalarán, en lo pertinente, por las normas que rijan para dicho impuesto.

Los bienes muebles del equipo industrial directamente afectado al ciclo productivo y que se adquieran con posterioridad al 1º de enero de 1988, se computarán por el 50% (cincuenta por ciento) de su valor fiscal.

Facúltase al Poder Ejecutivo a conceder a las industrias manufactureras y extractivas una deducción complementaria de hasta el 25% (veinticinco por ciento) del patrimonio ajustado fiscalmente, en función de la distancia de su ubicación geográfica con respecto a Montevideo.

Sólo se admitirá deducir como pasivo:

A) Las deudas contraídas en el país con bancos y casas financieras que operen en la República, a condición de que las mismas sean computables para el pago del Impuesto a los activos bancarios durante toda la vigencia del contrato. A este último efecto, será prueba suficiente para el deudor, la constancia de tal extremo expedida por el acreedor.

B) Las deudas contraídas con organismos internacionales de crédito que integre el Uruguay.

C) Las deudas contraídas con proveedores de bienes y servicios de todo tipo, salvo préstamos, colocaciones, garantías y saldos de precios de importaciones, siempre que dichos bienes y servicios se destinen a la actividad del deudor. Las deudas a que refiere este literal, cuyo acreedor sea una persona de Derecho Público, no serán deducibles.

D) Las deudas por tributos y prestaciones coactivas a personas públicas no estatales, cuyo plazo para el pago no haya vencido al cierre del Ejercicio.

E) Las deudas contraídas por la emisión de debentures u obligaciones negociables que tengan cotización bursátil".

Art. 2º. - Sustitúyese el artículo 10, inciso 1º del Título 4 del Texto Ordenado de 1987 por el siguiente:

"RENTA NETA. - Para establecer la renta, se deducirán de la renta bruta los gastos necesarios para obtenerla y conservar-

la, debidamente documentados. Se admitirá asimismo deducir de la renta bruta en cuanto correspondan al ejercicio económico:

A) Las pérdidas ocasionadas por caso fortuito o fuerza mayor, en la parte no cubierta por indemnización o seguro.

B) Las donaciones a Entes Públicos.

C) Las pérdidas originadas por delitos cometidos por terceros contra los bienes aplicados a la obtención de rentas gravadas, en cuanto no fueran cubiertas por indemnización o seguro.

D) Los castigos sobre los malos créditos en la forma y condiciones que determine la reglamentación.

E) Las remuneraciones del dueño, socios o directores dentro de los límites que fije la reglamentación.

F) Las remuneraciones del cónyuge o parientes del contribuyente por servicios que demuestren haber prestado efectivamente y siempre que por las mismas se efectúen los aportes jubilatorios correspondientes.

G) Los gastos de movilidad, viáticos, gastos de representación y otras compensaciones análogas, en dinero o en especie, en cantidades razonables a juicio de la Dirección.

H) Los gastos de organización, que serán amortizados en las condiciones que establezca la reglamentación.

I) Las amortizaciones por desgaste, obsolescencia y agotamiento.

J) Las amortizaciones de bienes incorporales, tales como marcas, patentes y privilegios, siempre que importen una inversión real y se identifique al enajenante.

K) Los gastos y contribuciones realizadas a favor del personal por asistencia sanitaria, ayuda escolar y cultural y similares en cantidades razonables a juicio de la Dirección.

L) Los gastos realizados en el extranjero en cuanto sean imprescindibles para la obtención de las rentas de fuente uruguaya, en cantidades razonables a juicio de la Dirección.

M) Los impuestos que incidan sobre los bienes o actividades productores de renta.

N) Las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores siempre que no hayan transcurrido más de tres años a partir del cierre del ejercicio en que se produjo la pérdida, actualizadas por la desvalorización monetaria calculada en la forma que determine la reglamentación y en los porcentajes establecidos en el artículo 22 del Título 2 del Texto Ordenado de 1982.

Este literal rige para ejercicio fiscales cerrados a partir de la vigencia de la Ley Nº 15.767, de 13 de setiembre de 1985.

Ñ) Los arrendamientos de inmuebles, intereses y contraprestaciones por avales dentro de los límites que establezca la reglamentación.

O) Las comisiones pagadas o acreditadas a personas del exterior dentro de los límites que establezca la reglamentación.

Lo dispuesto en este literal rige desde el 1º de mayo de 1986.

P) Los intereses pagados o acreditados por el contribuyente, en la forma y condiciones que determine la reglamentación. La deducibilidad de intereses no tendrá restricción reglamentaria alguna, para los intereses liquidados entre los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, cuando el acreedor del préstamo deba computar dichos intereses como rentas comprendidas en el literal A) del artículo 2º de este Título. Tampoco será de aplicación para los intereses que abonen los bancos y casas financieras, así como para los intereses devengados o pagados por debentures u obligaciones negociables que tengan cotización bursátil.

Los gastos en que incurran los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, destinados a capacitar su personal en áreas consideradas prioritarias, podrán computarse entre una vez y media y dos su monto real, según lo establezca el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo establecerá las áreas consideradas prioritarias a estos efectos".

Sergio Abreu. Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. PLANTEO

La diferente carga tributaria establecida por la normativa vigente para las sociedades que opten por financiarse con debentures u obligaciones negociables y para las sociedades que opten por hacerlo con pasivos bancarios, determina un desequilibrio sustancial entre ambas alternativas de financiamiento, que afecta el crecimiento y las posibilidades de expansión del mercado de capitales.

2. LA NORMATIVA VIGENTE

En la actualidad, la desigualdad de tratamiento referida se plantea, tanto en el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, como en el Impuesto al Patrimonio.

a) En el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC), el Decreto Nº 840/988 (artículo 32) establece una limitación en la posibilidad de deducción de intereses de que gozan los sujetos pasivos del impuesto, que alcanza a las debentures u obligaciones emitidas por las empresas.

Esta restricción en la deducibilidad de intereses marca una diferencia importante con el tratamiento de los pasivos con entidades de intermediación financiera, situación en la cual la totalidad de los intereses devengados por el financiamiento resultan fiscalmente deducibles.

b) En el Impuesto al Patrimonio, la última reforma dada por la Ley de Presupuesto (Nº 16.170) determinó también que el financiamiento con pasivos bancarios se torne para el deudor fiscalmente más conveniente que el financiamiento con debentures u obligaciones negociables. Mientras los pasivos bancarios son fiscalmente deducibles a los efectos de la determinación del patrimonio neto gravado, los pasivos con debenturistas no son deducibles a tales efectos. Así lo establece el artículo 12 del Título 14 del Texto Ordenado 1987, en la redacción dada por la Ley Nº 16.170.

3. LAS PROPUESTAS DE REFORMA

Considerando que esta restricción carece de justificación en el caso de las obligaciones o debentures emitidas por suscripción pública y cotizables en Bolsa (respecto de las cuales no puede existir incertidumbre alguna sobre la confiabilidad de los términos en los cuales se realiza la emisión), y a los efectos de subsanar este obstáculo para que las empresas opten por financiarse con la emisión de debentures u obligaciones negociables, resultan aconsejables las siguientes modificaciones a la normativa vigente:

a) En el caso del Impuesto al Patrimonio, la solución al problema planteado consistiría en una modificación al artículo 12 del Título 14 del Texto Ordenado 1987, incorporándole un último literal a su inciso 4, tal como está previsto por el artículo 1º del proyecto de ley que se somete hoy a consideración de este Cuerpo.

B) En el caso del IRIC, la cuestión planteada podría ser resuelta a través de la simple modificación del artículo 32, inciso 3 del Decreto Nº 840/988. Sin embargo, dicha solución presenta dos inconvenientes importantes: 1) crea un régimen de escasa estabilidad al ser pasible de reforma por una nueva disposición reglamentaria de carácter más restrictivo; y 2) deja pendiente la discusión general existente y el Estado de incertidumbre reinante sobre la procedencia o no de una restricción en la deducibilidad de intereses, impuesta por vía reglamentaria (circunstancia que incluso ha llegado a poner en tela de juicio la legalidad de esta restricción impuesta por el Decreto Nº 840/988).

Por todo ello, parece más razonable incorporar a la propia regulación legal del IRIC una norma en materia de deducibilidad de intereses que contemple la situación de los debentures u obligaciones negociables con cotización bursátil.

Así queda establecido en el artículo 2º del proyecto de ley de marras, que sustituye al artículo 10, inciso 1 del Título 4 del Texto Ordenado 1987, incorporándole una nueva disposición relativa a deducibilidad de intereses en el literal P).

Sergio Abreu. Senador.

CAMARA DE SENADORES
Comisión de Hacienda

INFORME

Al Senado:

I. PLANTEO

La diferente carga tributaria establecida por la normativa vigente para las sociedades que opten por financiarse con debentures u obligaciones negociables y para las sociedades que opten por hacerlo con pasivos bancarios, determina un desequilibrio sustancial entre ambas alternativas de financiamiento que afecta el crecimiento y las posibilidades de expansión del mercado de capitales.

II. SITUACION ACTUAL

Desde un punto de vista legal, existen trabas de distinta naturaleza que impiden a las empresas recurrir al Mercado de Valores de mediano o largo plazo para su financiamiento.

En tal sentido, el distinto trato tributario inhibe en la práctica la emisión de obligaciones o debentures que permitan captar ahorro público y sustituir las fuentes de financiamiento provenientes del circuito bancario.

Esto significa un tratamiento desigual planteado frente a las alternativas de financiación, lo que deriva en una ausencia de incentivo para la dinamización del Mercado de Capitales.

La referida desigualdad, se plantea, tanto en el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, como en el Impuesto al Patrimonio.

(a) En el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC), el Decreto Nº 840/988 (artículo 32) establecía una limitación en la posibilidad de deducción de intereses de que gozan lo sujetos pasivos del impuesto, que alcanza a las debentures u obligaciones emitidas por las empresas.

Esta restricción en la deducibilidad de intereses marcaba una diferencia importante con el tratamiento de los pasivos con entidades de intermediación financiera, situación en la cual la totalidad de los intereses devengados por el financiamiento resultan fiscalmente deducibles.

El Poder Ejecutivo derogó dicha norma por decreto de fecha 16 de enero de 1992, y dejó librado a la Reglamentación el establecimiento de los límites a la deducibilidad de los intereses.

(b) En el Impuesto al Patrimonio, la última reforma dada por la Ley de Presupuesto (Nº 16.170) determinó también que el financiamiento con pasivos bancarios se torne para el deudor fiscalmente más conveniente que el financiamiento con debentures u obligaciones negociables. Mientras los pasivos bancarios son fiscalmente deducibles, a los efectos de la determinación del patrimonio neto gravado, los pasivos con debenturistas no son deducibles a tales efectos. Así lo establece el artículo 12 del Título 14 del Texto Ordenado 1987, en la redacción dada por la Ley Nº 16.170.

III. ANALISIS DE LA PROPUESTA

La Comisión de Hacienda trabajó sobre el proyecto original, y recabó el asesoramiento del Profesor Titular de Derecho Comercial de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, doctor José Ferro Astray. Solicitó, asimismo, opinión por escrito de la Bolsa de Valores de Montevideo, y de la Dirección General Impositiva.

Todos los asesoramientos fueron contestes en reconocer la importancia de la modificación normativa que se propone; aunque en el caso de la Dirección General Impositiva, se efectuaron algunos aportes que, si bien no iban a la esencia del tema, implicaban algunas variaciones, por lo que la mayoría fueron incorporados al proyecto de referencia. En cambio, la Comisión decidió mantener en el rango legal el régimen aplicable a la deducción de los intereses.

Finalmente, la Comisión decidió incluir un artículo adicional destinado a contemplar la situación de aquellas empresas que, contando con asistencia financiera de la Corporación Nacional para el Desarrollo, no se encuentran legalmente habilitadas para incluir aquélla como Pasivo deducible.

IV. PROPUESTA DEFINITIVA

En función de los asesoramientos referidos, y del intercambio de ideas efectuado en la Comisión, el proyecto que se eleva a consideración del Plenario recoge el sentir mayoritario de los miembros, por lo que se recomienda su aprobación.

Sala de la Comisión, 25 de junio de 1992.

Sergio Abreu (Miembro Informante), **Danilo Astori, Juan Carlos Blanco, Carlos Cassina, Juan Carlos Raffo.** Senadores.

PROYECTO SUSTITUTIVO

Artículo 1º. - Modifícase el literal B) del inciso cuarto del artículo 13 del Título 14 del Texto Ordenado de 1991, el que quedará redactado en los siguientes términos:

"B) Las deudas contraídas con Organismos Internacionales de Crédito que integre el Uruguay, y con la Corporación Nacional para el Desarrollo".

Art. 2º. - Agrégase al inciso cuarto del artículo 13 del Título 14 del Texto Ordenado de 1991, el siguiente literal:

"E) Las deudas documentadas en debentures u obligaciones, siempre que su emisión se haya efectuado mediante suscripción pública y que dichos papeles tengan cotización bursátil".

Art. 3º. - Modifícase el inciso segundo del artículo 9º del Título 14 del Texto Ordenado de 1991, por el siguiente:

"Para los titulares de explotaciones agropecuarias, serán además aplicables, respecto de las mismas, las disposiciones de los literales B), C), D) y E) del inciso cuarto del artículo 13".

Art. 4º. - Modifícase el literal P) del artículo 10 del Título 4 del Texto Ordenado de 1991, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"P) Los intereses pagados o acreditados por el contribuyente, en la forma y condiciones que determine la reglamentación. La deducibilidad de intereses no tendrá restricción reglamentaria alguna, para los intereses liquidados entre los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, cuando el acreedor del préstamo deba computar dichos intereses como rentas comprendidas en el literal A) del artículo 2º de este Título. Tampoco está de aplicación para los intereses que abonen los bancos y casas financieras, así como para los intereses devengados o pagados por debentures u obligaciones negociables que tengan cotización bursátil.

Los gastos en que incurran los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, destinados a capacitar su personal en áreas consideradas prioritarias, podrán computarse entre una vez y medio y dos su monto real, según lo establezca el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo establecerá las áreas consideradas prioritarias a estos efectos".

Sala de la Comisión, 25 de junio de 1992.

Sergio Abreu (Miembro Informante), **Danilo Astori, Juan Carlos Blanco, Carlos Cassina, Juan Carlos Raffo.** Senadores".

SEÑOR PRESIDENTE. - Léase.

(Se lee)

-En discusión general.

Tiene la palabra el miembro informante, señor senador Abreu.

SEÑOR ABREU. - Voy a ser muy breve en mi exposición, porque este proyecto de ley ha sido aprobado por la unanimidad de los integrantes de la Comisión de Hacienda y está refe-

rido a la intención de dinamizar el mercado de valores a través de incentivos de carácter tributario.

Todos conocemos que al analizar la composición y la evolución del mercado bursátil, resulta destacable el hecho de que los valores públicos dominan la operación bursátil y representan casi el 97% ó 98% de su actividad. Sólo tres o cuatro empresas de carácter privado cotizan en Bolsa y más allá de las particularidades que esto proyecta, podemos sacar algunas conclusiones respecto de lo deprimido que está el mercado de valores del Uruguay, de la falta de incentivo, de actividad y de dinamismo que tiene el mercado de capitales y, sobre todo, de la ausencia de diversidad de portafolios y de facultades de inversión en relación a la actividad privada en este ámbito tan importante.

Es sabido que en materia financiera la tendencia natural de todas las empresas es recurrir al circuito bancario con las dificultades que esto implica, es decir, con los costos, por un lado, de las tasas de interés y, por otro lado, con los cortos plazos con que se maneja el circuito financiero o el sistema de intermediación financiera.

Con este proyecto de ley, se intenta incentivar la participación del Mercado de Valores en financiaciones a mediano y largo plazo de aquellas empresas que necesiten fondos y que naturalmente unan esta necesidad con la posibilidad y la captación del ahorro público.

En la actual normativa tributaria, tanto el Impuesto a la Renta como el Impuesto al Patrimonio, no permiten o no incluyen la posibilidad de deducir como pasivo, de estos impuestos -sobre todo en cuanto al Impuesto al Patrimonio- las obligaciones que surgen de la emisión de valores por suscripción pública en la Bolsa. Por lo tanto, las empresas no están incentivadas a emitir Acciones u Obligaciones y cotizarlas en Bolsa, sino que simplemente recurren al circuito financiero, ya que pueden deducir de ese Impuesto al Patrimonio tales obligaciones, pero en cambio, no pueden hacerlo en el ámbito de la Bolsa. Lo mismo sucede con los intereses y su deducibilidad en lo que tiene que ver con el Impuesto a la Renta.

Esto ha motivado, señor Presidente, la presentación de este proyecto de ley, que fue acompañado por la unanimidad de los integrantes de la Comisión de Hacienda y al que le fuera agregado -tal como lo establece expresamente el informe- un artículo adicional referido a la posibilidad de deducir como pasivo del Impuesto al Patrimonio aquellos créditos concedidos por la Corporación Nacional para el Desarrollo. De esta forma, las empresas que tienen endeudamiento con la Corporación Nacional para el Desarrollo podrían deducir de su Impuesto al Patrimonio tales créditos, así como lo hacen en el circuito financiero o en el bancario.

De este modo, se busca alcanzar una uniformización, un sentido de equidad en las posibilidades de deducción, sobre todo, en este terreno tan delicado como es la asistencia crediticia a empresas que ya tienen dificultades de carácter económico, financiero y comercial y que, naturalmente, deberían estar en las mismas condiciones que el resto del sector empresarial del Uruguay con respecto a la posibilidad de deducir de sus Impuestos al Patrimonio estos pasivos de carácter financiero.

Cabe acotar que la Comisión de Hacienda consultó a representantes de la Dirección General Impositiva y de la Bolsa de Valores, a la Cátedra de Derecho Comercial y recibió, de casi todas estas entidades, una opinión favorable con algunas modificaciones o aportes que realizara oportunamente la Dirección General Impositiva, que fueron aceptadas con beneplácito por parte de la Comisión. Dichas modificaciones están relacionadas con algunos aspectos de la redacción en cuanto a la posibilidad de la deducción y con otros temas que no fueron contemplados como, por ejemplo, el hecho de que deducción de los intereses quedara en la órbita del Poder Ejecutivo y fuera discrecional. Entendimos que era importante que esta deducibilidad de los intereses en el Impuesto a la Renta pudiera, de alguna manera, quedar como reserva de ley y fuera totalmente deducible, más allá de la interpretación que sostuvo la Dirección General Impositiva que, en este caso, no acompañamos.

En general, el proyecto de ley está redactado en forma relativamente técnica, con modificaciones al Texto Ordenado 1991, pero contempla las aspiraciones que mencionaba al principio y el contenido referido, precisamente, a la deducción del Impuesto al Patrimonio, a la Renta y, fundamentalmente, el artículo que hace a la deducción del Impuesto al Patrimonio de los créditos provenientes de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Nada más, señor Presidente.

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CASSINA. - No deseo hacer una exposición sobre el fondo del asunto, porque ya lo ha hecho el miembro informante, pero sí quiero señalar -ya que él, por delicadeza, no lo ha dicho, aunque surge obviamente de los antecedentes que tienen los señores senadores- que este proyecto de ley, informado por la Comisión de Hacienda en forma favorable, con el voto de la unanimidad de sus integrantes, parte de una iniciativa del propio señor senador Abreu a la que -tal como él lo señaló- se le han hecho algunos ajustes que resultan de las opiniones vertidas por las entidades públicas y privadas consultadas por la Comisión.

Creo de estricta justicia dejar constancia de la autoría del señor senador Abreu en esta iniciativa que juzgo importante porque avanza en un camino que comenzó con la Ley de Sociedades Comerciales, en cuanto a crear instrumentos que permitan dotar al país de un mercado de valores del que de hecho carece y que haga posible que, por lo menos, parte del ahorro público se canalice a la inversión en la actividad privada productiva.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - Como ya adelantó el señor senador Abreu a título de miembro informante de este proyecto de ley, nosotros también hemos apoyado esta iniciativa suscribiendo los argumentos que ya han expresado, tanto el mencionado señor senador como el señor senador Cassina.

Simplemente, deseo agregar que este proyecto de ley se encuadra en una iniciativa que este Cuerpo ya votó en 1990 y que, precisamente, modifica la Ley de Sociedades Comerciales a que refería el señor senador Cassina. Me estoy refiriendo, en este momento, a las normas que establecían estímulos tributarios a la constitución de sociedades anónimas y ampliación de su capital. El Senado votó esas normas, que luego fueron sancionadas por la vía de su inclusión en la Ley de Presupuesto y el proyecto de ley que ahora la Comisión de Hacienda somete a consideración de este Cuerpo, encuadra totalmente en los mismos objetivos de aquella iniciativa, por lo cual su contenido resulta completamente coherente.

Por compartir ese contenido y esta coherencia, nosotros acompañamos la iniciativa, ya que en última instancia, se trata de estimular la inversión productiva en el país. Asimismo, estamos de acuerdo con la inclusión de la norma referida a los créditos otorgados por la Corporación Nacional para el Desarrollo, lo cual se vincula, a su vez, con otro objetivo en el que coincidimos: hacer todo lo que esté a nuestro alcance -y la verdad es que hemos hecho poco hasta ahora- para jerarquizar la actividad del Organismo. Nos parece que esta disposición que estamos incluyendo en el proyecto de ley no sólo ayuda a los endeudados con la Corporación, sino también a que la actividad de esta Institución tenga la importancia que muchos de los que aquí estamos queremos asignarle. Digo esto porque desde su creación hemos entendido que se trata de una muy buena idea, que necesita de todo el apoyo que le podamos dar por medio de proyecto de este tipo o por otras iniciativas.

En definitiva, en un país que tiene poca inversión, problemas de endeudamiento y de producción de toda clase, es importante que se abra un camino a la Corporación Nacional para el Desarrollo que ha sido creada, precisamente, para ayudar a superar estas dificultades.

SEÑOR BLANCO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BLANCO. - No me voy a referir al fondo del proyecto de ley, porque ha sido suficientemente explicado por el señor miembro informante. Sí quiero formular un par de comentarios acerca de su contenido. En primer lugar, felicito al señor senador Abreu por la iniciativa que ha tenido y, en ese sentido, me asocio a las expresiones que vertiera el señor senador Cassina en cuanto al autor de este proyecto de ley. El proyecto en su consideración en la Comisión, fue largamente trabajado y elaborado, luego de consultas efectuadas a técnicos y especialistas, de todo lo cual resultó su formulación final con la que concuerdo totalmente.

En segundo término, quiero señalar, precisamente por lo dicho anteriormente, que esta iniciativa es oportuna y feliz por cuanto -tal como lo manifestaba recién el señor senador Astori- apunta a movilizar y a dinamizar la Bolsa de Valores. Sabemos que no se trata de que el proyecto de ley por sí mismo logre hacerlo, pero es una buena señal, un paso en la dirección correcta para estimular el funcionamiento de la Bolsa de Valores. Todos conocemos la situación patrimonial inadecuada que ostentan muchas de nuestras empresas por la proporción de fondos propios y la de fondos obtenidos por la vía del crédito bancario, normalmente a corto plazo. Entonces, la emisión de debentures y obligaciones que pueden circular a través de la Bolsa -si bien es una vía de endeudamiento- permite que las condiciones pactadas sean a un mayor plazo, con lo cual la estructura del endeudamiento del pasivo de las empresas adquiere otro perfil, y de esa manera posibilita su mejor financiamiento para enfrentar los requerimientos de la competencia, en términos internacionales. Teniendo en cuenta el alto costo del dinero en nuestro país, aun las tasas de interés o los préstamos efectuados en dólares; es bueno buscar caminos alternativos a través de la emisión de este tipo de documentos que se negocian en la Bolsa. Por un lado, es un paso hacia su reactivación o tonificación y, por otro, una contribución significativa a mejorar el perfil patrimonial de las empresas.

Por esas razones, señor Presidente, voy a dar con mucho gusto mi voto afirmativo a este proyecto de ley que, insisto, tiene la iniciativa del señor senador Abreu, pero además ha sido larga y prolijamente examinado en el seno de la Comisión de Hacienda.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-20 en 22. **Afirmativa.**

En discusión particular.

Léase el artículo 1º.

SEÑOR BLANCO. - Formulo moción para que se suprima la lectura.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-22 en 22. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 1°.

(El texto del artículo cuya lectura se resolvió suprimir es el siguiente:

"ARTICULO 1°. - Modifícase el literal B) del inciso cuarto del artículo 13 del Título 14 del Texto Ordenado de 1991, el que quedará redactado en los siguientes términos:

'B) Las deudas contraídas con Organismos Internacionales de Crédito que integre el Uruguay y con la Corporación Nacional para el Desarrollo'".)

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Tengo la impresión -aunque lo estoy preguntando- de que hay un error dactilográfico, pues donde dice "se avalarán" debe decir "se avaluarán".

SEÑOR PRESIDENTE. - La pregunta no la entiende el destinatario, porque no veo que diga "se avalarán" en ninguna parte. Debo aclarar que estamos tratando el proyecto sustitutivo, cuyo artículo 1° es el siguiente: "Modifícase el literal B) del inciso cuarto del artículo 13 del Título 14 del Texto Ordenado de 1991, el que quedará redactado en los siguientes términos:

'B) Las deudas contraídas con Organismos Internacionales de Crédito" -todo lo cual debe escribirse con minúsculas y no con mayúsculas- "que integre el Uruguay, y con la Corporación Nacional para el Desarrollo'".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-22 en 22. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 2°.

(El texto del artículo cuya lectura se resolvió suprimir es el siguiente:

"ARTICULO 2°. - Agrégase al inciso cuarto del artículo 13 del Título 14 del Texto Ordenado de 1991, el siguiente literal:

'E) Las deudas documentadas en debentures u obligaciones, siempre que su emisión se haya efectuado mediante suscripción pública y que dichos papeles tengan cotización bursátil'".)

-Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-23 en 23. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 3°.

(El texto del artículo cuya lectura se resolvió suprimir es el siguiente:

"ARTICULO 3°. - Modifícase el inciso segundo del artículo 9° del Título 14 del Texto Ordenado de 1991, por el siguiente:

'Para los titulares de explotaciones agropecuarias, serán además aplicables, respecto de las mismas, las disposiciones de los literales B), C), D) y E) del inciso cuarto del artículo 13'".)

-Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-22 en 22. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 4°.

(El texto del artículo cuya lectura se resolvió suprimir es el siguiente:

"ARTICULO 4°. - Modifícase el literal P) del artículo 10 del Título 4 del Texto Ordenado de 1991, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"P) Los intereses pagados o acreditados por el contribuyente, en la forma y condiciones que determine la reglamentación. La deducibilidad de intereses no tendrá restricción reglamentaria alguna, para los intereses liquidados entre los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, cuando el acreedor del préstamo deba computar dichos intereses como rentas comprendidas en el literal A) del artículo 2° de este Título. Tampoco será de aplicación para los intereses que abonen los bancos y casas financieras, así como para los intereses devengados o pagados por debentures u obligaciones negociables que tengan cotización bursátil.

Los gastos en que incurran los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, destinados a capacitar su personal en áreas consideradas prioritarias, podrán computarse entre una vez y media y dos su monto real, según lo establezca el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo establecerá las áreas consideradas prioritarias a estos efectos").

SEÑOR ABREU. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Seguramente, el señor senador Abreu va a decir que en lugar de artículo 10, debe decir artículo 12 ¿O no?

SEÑOR ABREU. - No precisamente, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ABREU. - Deseo hacer un pequeño agregado en el literal P) proveniente de una propuesta elaborada por el señor senador Bouza, quien oportunamente nos comunicara su posición favorable al proyecto. Creo que ella lo enriquece porque al final del primer inciso del literal P), donde dice: "Tampoco será de aplicación para los intereses que abonen los bancos y casas financieras, así como para los intereses devengados o pagados por debentures u obligaciones negociables que tengan cotización bursátil", se propone hacer una sustitución -y creemos que con razón- por una frase idéntica a la que se maneja en el literal E) del artículo 2º, es decir, "siempre que su emisión se haya efectuado mediante suscripción pública y que dichos papeles tengan cotización bursátil". El fundamento de esta proposición realizada por el señor senador Bouza es el de evitar algunas actitudes que directores de sociedades puedan tomar y cuyas acciones tengan cotización en Bolsa y se reserven para ellos la adquisición de la totalidad de las obligaciones que se emiten.

SEÑOR PRESIDENTE. - Mientras el señor senador Abreu hace llegar por escrito a la Mesa esa proposición, la Presidencia quiere expresar que, a su entender, hay un error en la cita del artículo 10 del Título 4 del Texto Ordenado de 1991, porque dicho artículo es el que refiere a quitas y tiene sólo dos literales. Por lo tanto, mal puede tener un literal P). Lo que cree el Presidente es que esta cita viene del proyecto original del señor senador Abreu, donde se hacía alusión al Texto Ordenado de 1987. En el Texto Ordenado de 1991, el artículo referido a los rubros deducibles para el establecimiento de la renta neta del Impuesto a la Renta de Industria y Comercio lleva el número 12. Por lo tanto, hay que modificar el texto, y donde dice "Artículo 10" debe rezar "artículo 12".Además, la parte final del inciso primero quedaría redactada de la siguiente forma: "Tampoco será de aplicación para los intereses que abonen los bancos y casas financieras, así como para los intereses devengados o pagados por debentures u obligaciones negociables siempre que su emisión se haya efectuado mediante suscripción pública y que dichos papeles tengan cotización bursátil".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 4º con la nueva redacción propuesta.

(Se vota:)

-23 en 23. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR SILVEIRA ZAVALA. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR SILVEIRA ZAVALA. - Si no entendí mal, todos los artículos recibieron un apoyo unánime de los señores senadores. Sin embargo, el resultado de la votación en general del proyecto de ley solamente recogió 20 votos afirmativos en 22 señores senadores presentes.

SEÑOR PRESIDENTE. - Es así, señor senador. Lo que sucede es que muchas veces suelen haber distracciones, que hacen que, en el momento de la votación, algunos integrantes del Cuerpo no levanten su mano.

SEÑOR SILVEIRA ZAVALA. - Concretamente, solicito que se rectifique la votación en general del proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar nuevamente en general el proyecto de ley.

(Se vota:)

-23 en 23. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Queda aprobado en general y en particular el proyecto de ley que será comunicado a la Cámara de Representantes.

(Texto del proyecto de ley aprobado:)

"Artículo 1º. - Modifícase el literal B) del inciso cuarto del artículo 13 del Título 14 del Texto Ordenado de 1991, el que quedará redactado en los siguientes términos:

'B) Las deudas contraídas con Organismos Internacionales de Crédito que integre el Uruguay, y con la Corporación Nacional para el Desarrollo'.

Art. 2º. - Agrégase al inciso cuarto del artículo 13 del Título 14 del Texto Ordenado de 1991, el siguiente literal:

'E) Las deudas documentadas en debentures u obligaciones, siempre que su emisión se haya efectuado mediante suscripción pública y que dichos papeles tengan cotización bursátil'.

Art. 3º. - Modifícase el inciso segundo del artículo 9º del Título 14 del Texto Ordenado de 1991, por el siguiente:

'Para los titulares de explotaciones agropecuarias, serán además aplicables, respecto de las mismas, las disposiciones de los literales B), C), D) y E) del inciso cuarto del artículo 13'.

Art. 4º. - Modifícase el literal P) del artículo 12 del Título 4 del Texto Ordenado de 1991, el que quedará redactado de la siguiente forma:

'P) Los intereses pagados o acreditados por el contribuyente, en la forma y condiciones que determine la reglamentación. La deducibilidad de intereses no tendrá restricción reglamentaria alguna, para los intereses liquidados entre los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, cuando el acreedor del préstamo deba computar dichos intereses como rentas comprendidas en el literal A) del artículo 2º de este Título. Tampoco será de aplicación para los intereses que abonen los bancos y casas financieras, así como para los intereses devengados o pagados por debentures u obligaciones negociables siempre que su emisión se haya efectuado mediante suscripción pública y que dichos papeles tengan cotización bursátil' .

Los gastos en que incurran los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, destinados a capacitar su personal en áreas consideradas prioritarias, podrán computarse entre una vez y media y dos su monto real, según lo establezca el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo establecerá las áreas consideradas prioritarias a estos efectos".

(2) JUICIO POLITICO A EDILES DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE MALDONADO

SEÑOR PRESIDENTE. - Se pasa a considerar el tercer punto del orden del día: "Informe de la Comisión de Constitución y Legislación relacionado con la solicitud de juicio político a dos ediles de la Junta Departamental de Maldonado (Carp. Nº 775/92 - Rep. Nº 423/92)".

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 775/92
Rep. Nº 423/92

Junta Departamental
de Maldonado

Maldonado, 20 de marzo de 1992.

Sr. Presidente de la Cámara de Senadores
Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez
Montevideo

De nuestra mayor consideración:

En cumplimiento a lo resuelto por esta Corporación en sesión celebrada en la fecha y a efectos de lo dispuesto expresamente en el numeral 3º de la resolución adoptada en expediente Nº 21.904, que se adjunta y que luce a fojas once, tenemos el agrado de remitir a consideración de ese Alto Cuerpo, los antecedentes relativos a la denuncia oportunamente presentada por la edila Cristina Pérez, ante esta Corporación.

Las mayorías logradas en la votación de cada uno de los numerales que conforman dicha resolución, fueron los siguientes:

Numeral 1º) unanimidad de presentes (29 votos)

Numeral 2º) unanimidad de presentes (29 votos)

Numeral 3º) mayoría (25 votos en 29)

Numeral 4º) mayoría (28 votos en 29)

Numeral 5º) mayoría (21 votos en 29)

Numeral 6º) mayoría (26 votos en 29)

Con este motivo, propiciamos la ocasión para saludar al Sr. Presidente con atenta consideración.

Ing. Agr. Gastón Pereira
Presidente

Nelson Martínez
Secretario General

FS. TOMO XXX. - Maldonado, 20 de marzo de 1992.

Visto lo informado por la Comisión Investigadora referida en estas actuaciones, cuyo dictamen este Cuerpo comparte

LA JUNTA DEPARTAMENTAL EN SESION DE LA FECHA, **RESUELVE**:

1º) Incorpórase a este Expediente, las Actas y las versiones taquigráficas de lo actuado en la Comisión Investigadora.

2º) Declárase existir mérito para la formación de causa prevista en el Art. 93 de la Constitución de la República.

3º) Acúsase, en virtud, ante la Cámara de Senadores, por haber conocido conductas que podrían ser "graves delitos" contra la Administración Pública, previstos en el Código Penal, a los señores ediles Leonel Fazzio y Ruben Pagola.

4º) Dése cuenta inmediatamente a la Justicia Penal competente, y a las autoridades partidarias de los involucrados a sus efectos, de lo actuado en este expediente, mediante remisión de testimonio fotostático debidamente autenticado.

5º) Declárase en lo sucesivo, persona no grata para esta Junta Departamental de Maldonado, al Sr. Heber Belino.

6º) Comuníquese y siga a la Cámara de Senadores de la República a sus efectos. Declárase urgente.

Ing. Agr. Gastón Pereira
Presidente

Nelson Martínez
Secretario General

Maldonado, 24 de marzo de 1992.
En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1º de la resolución que antecede, en la fecha se incorpora a este expediente la documentación requerida. Consta de fojas doce a ciento noventa y nueve.

Nelson Martínez

CAMARA DE SENADORES
Comisión de
Constitución y Legislación

INFORME

Al Senado:

Esta Comisión de Constitución y Legislación, por unanimidad de sus componentes, aconseja al Senado que apruebe el proyecto de resolución que se transcribirá seguidamente:

VISTO:

La acusación deducida por la Junta Departamental de Maldonado ante la Cámara de Senadores, contra los señores ediles

Leonel Fazzio y Ruben Pagola, resulta por el referido órgano departamental en sesión del día 20 de marzo de 1992 (foja 199 del expediente anexo al presente informe).

RESULTANDO:

I) Que el día 29 de noviembre de 1992, la edil María Cristina Pérez, presentó a la Presidencia de la referida Junta, una denuncia en virtud de la cual solicitaba la designación de una Comisión Pre-investigadora. Los hechos denunciados fueron: "A) He recibido una oferta de índole económica a cambio de mi voto afirmativo de un expediente que se encuentra en trámite en la Junta Departamental de Maldonado.

B) Este intento fue llevado a cabo por dos ediles de la Junta Departamental de Maldonado, la cual integro como edil titular".

II) La Comisión Pre-investigadora designada conforme a lo dispuesto en el artículo 93, inciso i del Reglamento Interno de la mencionada Junta Departamental, resolvió por unanimidad:

"1º) El carácter de la denuncia es gravísimo.

2º) La misma es sumamente seria.

3º) Aconsejar la creación de una Comisión Investigadora que profundice en el tema y resuelva los pasos a seguir, en la próxima sesión ordinaria de la Corporación, ubicándolo en el primer numeral del orden del día".

III) El 6 de marzo de 1992, la Junta designa la respectiva Comisión Investigadora (fojas 4) que, luego de un asesoramiento jurídico realiza su indagación tomando diversas declaraciones: a varios señores ediles, a los ediles denunciados señores Leonel Fazzio y Ruben Pagola, a la señorita edil Cristina Pérez y al edil Villalba que corrobora lo expresado por la señorita edil.

El 20 de marzo de 1992 concluye la referida Comisión Investigadora sus actuaciones (fojas 1426 a foja 1692 de la carpeta de la Junta Departamental de Maldonado, numerada 00453, expediente Nº 21.904, carpeta 17-D Nº de orden 453) y resuelve por unanimidad de sus integrantes aconsejar al deliberativo de Maldonado, que apruebe el siguiente proyecto de resolución:

"1º) Incorpórese a este expediente, las Actas y las versiones taquigráficas de lo actuado en esta Comisión.

2º) Declárase existir mérito para la formación de causa prevista en el artículo 93 de la Constitución de la República.

3º) Acúsase, en virtud, ante la Cámara de Senadores, por haber conocido conductas que podrían ser 'graves delitos' contra la Administración Pública, previstos en el Código Penal, a los señores ediles Leonel Fazzio y Ruben Pagola.

4º) Dése cuenta inmediatamente a la Justicia Penal competente, y a las autoridades partidarias de los involucrados a sus efectos, de lo actuado en este expediente, mediante remisión de testimonio fotostático debidamente autenticado.

5º) Declárase en lo sucesivo, persona no grata para esta Junta Departamental de Maldonado, al señor Heber Belino.

6º) Comuníquese, etc".

IV) La Junta Departamental de Maldonado, en sesión de la misma fecha, de 20 de marzo de 1992, aprueba la resolución transcripta en el resultando anterior (foja 199) remitiendo a este Senado copia testimoniada de todas las actuaciones, que concluyeron con la acusación motivante de este expediente.

V) El Juzgado Letrado Departamental de Turno de Maldonado, por su parte inició el respectivo expediente penal en el cual dispuso el procesamiento de los señores ediles Leonel Fazzio y Ruben Pagola, imputándoles respectivamente cohecho simple y soborno, exonerándolos de prisión preventiva bajo caución juratoria.

Por las vías formales correspondientes se ha incorporado fotocopia autenticada de las aludidas actuaciones judiciales (foja 204 a foja 1551).

VI) Recibida formalmente la acusación presentada por la Junta Departamental de Maldonado, contra los dos ediles referidos, fue cursada a la Comisión de Constitución y Legislación de este Senado, abriéndose así el Juicio Político a que hace referencia el artículo 102 de la Constitución.

La Comisión instruyó la respectiva indagatoria a cuyos efectos -y luego de una sesión preparatoria del caso- recibió y tomó declaraciones a los ediles acusados (sesiones de fecha 9 de abril de 1992, a fojas 1430 a 1521 y 1522 a 1551), al edil suplente escribano Jesús Macedo (sesión de fecha 21 de abril de 1992, fojas 1556 a 1597), posteriormente a la edil denunciante Cristina Pérez y al edil Nelson Villalba (fojas 1597 a 1644 y 1644 a 1678).

Se intentó escuchar la cinta grabada de una conversación entre el edil Villalba y el edil Fazzio. No fue posible oír claramente el contenido de esa grabación, por tratarse de una "copia" que evidenciaba constantes defectos fonéticos que no se superaron. Sin embargo, la "cinta original" había sido incorporada a las actuaciones judiciales y sus principales pasajes, "desgrabados" quedaron así en condiciones de ser examinados por la Comisión (fojas 880 y ss.)

VII) En sesión del Plenario del Senado de fecha 7 de abril de 1992, la Comisión había informado que ninguna de sus actuaciones serían secretas, por cuanto el citado artículo 102 de la Carta alude al "juicio público" (Diario de Sesiones del Senado, Tomo 347, páginas 180 y ss).

Por consiguiente: las actas de todas las sesiones respectivas, las versiones taquigráficas de todas sus actuaciones indagatorias, así como el texto de las transcurridas en la esfera judicial o en el ámbito de la Junta Departamental de Maldonado -en fin, todo el expediente adjunto- han Estado a disposición de la lectura de cualquier interesado y, particularmente, de los ediles acusados.

VIII) Concluida la etapa propiamente indagatoria, la Comisión, por unanimidad de sus miembros, acordó determinadas reglas de procedimiento sobre la base de contemplar armónicamente, dos principios: una razonable prontitud en sus tareas -para lo cual prestó especialísima atención al tema- y, simultáneamente el aseguramiento de los acusados de todas las garantías del debido proceso. A tales efectos se resolvió un término de ¿cinco? días hábiles para el "manifiesto", durante el cuál los interesados pudieran examinar el expediente y ofrecer todas las ampliaciones probatorias que considerasen oportunas.

Se acordó además, que luego de esa etapa la Comisión elaboraría sus conclusiones de las cuales -con todas las actuaciones desde luego- se daría vista a los ediles Fazzio y Pagola por el término de seis días hábiles. Quedaron así asegurados los derechos de los acusados de hacer sus pruebas, presentar sus descargos y articular sus defensas, así como el de utilizar los servicios de letrados, cumpliéndose sin reticencias las garantías del debido proceso, que está referido -aunque no con esa denominación doctrinaria- en los artículos 66, 12 y concordante de la Constitución.

Estos principios fueron escrupulosamente previstos y asegurados por la Comisión, con el cuidado de que ante cualquier duda, debía optarse por la solución procesal de mayor garantía para los acusados. Así ocurrió, por ejemplo, cuando se notificó nuevamente el conferimiento de vista a los ediles -extendiéndose así el término para evacuarla- por no estar agregadas las últimas dos actas en el momento de haberse notificado originariamente (fojas 1680 a 1691).

En el término del manifiesto, los ediles Fazzio (fojas 1430 y siguientes) y Pagola (fojas 1522 y siguientes) presentaron sus respectivos escritos. Así lo hicieron luego, también, al evacuar la vista que se les confirió de las conclusiones de la Comisión (fojas 1774/1776).

Recibidos los escritos de los acusados, la Comisión procedió a examinarlos concluyendo por unanimidad que las argumentaciones esgrimidas no hacían variar las conclusiones de que eran responsables, por lo que se estimó que el juicio político promovido debía culminar con la separación de los señores Leonel Fazzio y Ruben Pagola de los cargos de edil que ocupan en la Junta Departamental de Maldonado.

IX) En varias de sus sesiones, y particularmente en la de fecha 21 de mayo de 1992 (fojas 1680 a 1687), la Comisión deliberó acerca de diversos aspectos teórico-jurídicos que, en más de una ocasión, han dividido la opinión de la doctrina y aun de la práctica parlamentaria; fundamentalmente respecto del carácter de la responsabilidad que se pone en juego en el juicio político, el alcance de las causales que lo motivan o habilitan, las modalidades para la valoración de la prueba y la naturaleza de este Instituto y de la decisión que lo culmina, puntos que se analizarán en los considerandos siguientes.

CONSIDERANDO

I. Carácter de la responsabilidad que debe examinarse en el juicio político

a) El "juicio político", regulado fundamentalmente por los artículos 93, 102, 103 y 296 de la Constitución, pone en juego la responsabilidad **político-penal** de los gobernantes que se enumeran: Presidente y Vice-Presidente de la República, Ministros de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral (artículo 93) y de los Intendentes y miembros de las Juntas Departamentales (artículo 296).

La inclusión de los gobernantes departamentales entre los funcionarios pasibles del juicio político se produce a partir de la Constitución de 1934.

Este tipo de responsabilidad ("político-penal") es bien específico y se distingue de las responsabilidades de otra naturaleza a que puedan estar sometidos los gobernantes citados o algunos de ellos, como se aprecia en los párrafos siguientes:

b) **Responsabilidad puramente política,** que es la que se evidencia típicamente en oportunidad de la censura a los Ministros (artículos 147 y 148 de la Constitución). En ella, la desaprobación legislativa -que puede conducir a la renuncia o caída de los afectados- no requiere la atribución de ilícitos penales, sino que supone una discrepancia esencialmente política con la conducta administrativa o de gobierno de los Ministros.

Es oportuno despejar adecuadamente una suerte de paradoja terminológica: el "juicio político" que es el dispositivo constitucional seguido en esta oportunidad -y que, como se ha dicho, pone en juego la responsabilidad "político-penal"- no lleva esa denominación en nuestra Ley Fundamental; por el contrario, cuando ella menciona la facultad parlamentaria de "juzgar políticamente" a los Ministros, está aludiendo al mecanismo de la censura (artículo 85 numeral 19) y no precisamente al "juicio político". Ocurre que la versión del impeachment inglés o norteamericano (que enjuiciaba responsabilidad político-penal) en los sistemas jurídicos de habla hispana se denomina tradicionalmente por la doctrina -y a veces también por el derecho positivo- juicio político.

c) Responsabilidad **puramente penal** de los gobernantes, en casos de delitos "comunes" que no configuran las causales del juicio político enumeradas en el artículo 93 (tema que se analiza en el considerando siguiente).

En el caso de los legisladores nacionales el proceso penal judicial por "delitos comunes que no sean los del artículo 93" requiere un antejuicio parlamentario de suspensión del fuero (artículo 114); antejuicio que en el caso del Presidente de la República y de los Ministros, es siempre por el procedimiento del juicio político, según lo establecen los artículos 172 y 178 (estas normas presentan algunas dificultades interpretativas derivadas, en gran parte, de que los "juzgamientos parlamentarios" de nuestro sistema constitucional se regularon intentando combinar el "impeachment" inglés con el "juicio de residencia" español).

Interesa especialmente al caso, destacar que los miembros de las Juntas Departamentales pueden ser sometidos a la Justicia Penal ordinaria, sin que medie un "antejuicio" parlamentario sea por delitos "comunes", sea por las causales del artículo 93. Como se expresó supra (Resultando V) los ediles acusados en este juicio político ya fueron procesados por la Justicia Letrada Departamental de Maldonado.

d) Responsabilidad civil, que puede adoptar dos modalidades: una pura o simple cuando por actos totalmente ajenos al servicio un funcionario público (sea o no gobernante) provoca daños patrimoniales indemnizables, en cuyo caso está expuesto a un juicio civil directo ante la Justicia Ordinaria y otra "subsidiaria", cuando el daño indemnizable es provocado por su actividad en los órganos públicos, en cuyo caso responde en primer término el Estado, que puede repetir contra el funcionario, si éste obró con culpa grave o dolo (artículos 24 y 25 de la Constitución).

e) Finalmente, la responsabilidad puramente disciplinaria que puede ser aplicada normalmente por los cuerpos colectivos gobernantes respecto de algunos de sus integrantes, naturalmente cuando han incurrido en actos que justifiquen sanciones de este carácter. Un ejemplo normativo típico es el artículo 115 de la Constitución.

La conclusión de que en el juicio político se analiza la responsabilidad "político-penal" del acusado es de general aceptación en nuestro país. La pacificidad doctrinaria en este punto es notoria y no debe confundirse con la polémica -si existente- acerca de la naturaleza (jurisdiccional, administrativa o de gobierno) de la actividad que el Senado desarrolla en el Juicio Político. En el primer caso se trata de la naturaleza jurídica de la responsabilidad del acusado, en el segundo de la naturaleza jurídica de la función del Senado. El distingo, y la pacificidad doctrinaria acerca de la naturaleza jurídica o tipo de responsabilidad ("político-penal") es muy importante por las consecuencias que proyecta acerca del criterio para apreciar la gravedad del delito a que alude el artículo 93 de la Constitución aspecto que se aborda en el considerando que sigue.

II. Causales o motivos del Juicio Político

a) Las causales de este mecanismo constitucional son, según el artículo 93, "la violación de la Constitución u otros delitos graves". Por su parte el artículo 296 por cuyo mérito se ha promovido el presente Juicio Político establece para la acusación a los gobernantes departamentales que serán también "por los motivos previstos en el artículo 93".

En la Constitución de 1830 (artículo 26, numeral 2º) las causales eran "delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución, u otros que merezcan pena infamante, o de muerte".

La Constitución de 1918 mantuvo la fórmula de 1830 pero sustituyendo la expresión "u otros que merezcan pena infamante o de muerte" por "u otros delitos graves". Esta fórmula se mantuvo en la Constitución de 1934 y de 1942.

La Constitución de 1952 estableció como causales del Juicio Político: "violación de la Constitución o de las leyes u otros delitos graves".

Finalmente, como se expresó supra, la fórmula actual (violación de la Constitución u otros delitos graves) es la establecida a partir de la Constitución vigente de 1967.

Esta historia de las causales muestra que el constituyente uruguayo -siguiendo por lo demás las orientaciones del Derecho Comparado- fue abandonando el criterio de las penas como elemento para determinar la gravedad o no de los delitos que habilitan el Juicio Político. El cambio ocurrido en la Constitución de 1918 con respecto a la de 1830, es particularmente ilustrativo al respecto.

b) En el Uruguay se ha discutido el alcance de la causal "violación de la Constitución". Apenas se reseñará el punto, puesto que en el caso de los ediles Leonel Fazzio y Ruben Pagola que es el que aquí se juzga, no hay imputación de esta causal. De cualquier modo es útil recordar que las opiniones que se han sostenido, son las siguientes:

-Cualquier violación a la Constitución habilita el Juicio Político. Esta posición es minoritaria y ha sido rechazada más de una vez en el Parlamento (por ejemplo cuando se promovió un Juicio Político contra el miembro nacional de gobierno Eduardo Víctor Haedo, quien se ausentó del país antes de obtener la autorización parlamentaria respectiva).

-Sólo configuran causal de Juicio Político las violaciones de la Constitución que estén tipificadas como un delito penal. Esta opinión cuenta con apoyo importante de la doctrina y tiene un significativo argumento de texto: la expresión "u otros delitos graves" hace pensar que lo anterior, "la violación de la Constitución", también debe ser un delito grave.

-También se ha sostenido que la violación de la Constitución puede configurar causal de Juicio Político cuando reviste relación directa con el funcionamiento institucional, aun cuando no exista tipificación penal de la respectiva conducta.

Pero como se ha dicho, interesa al presente caso analizar el alcance de expresión "delitos graves", por cuanto la acusación apunta en ese sentido.

La Comisión de Constitución y Legislación ha concluido unánimemente que las conductas probadas a los ediles Fazzio y Pagola configuran delitos graves a los efectos del artículo 93 de la Constitución. Esta conclusión se ha basado no solamente en la valoración de las pruebas sobre las conductas ilícitas de los mencionados ediles, sino también en la interpretación del concepto de gravedad, referida al Juicio Político. En efecto, sobre la expresión "delitos graves" se han sostenido diversas interpretaciones:

-una sostiene que delitos graves son aquellos que se castigan con pena de penitenciaría, o sea, la que supera los dos años (no serían graves en esta posición los delitos castigados con pena de prisión, es decir, hasta veinticuatro meses).

Esta fue la tesis sostenida por Mario Llana Barrios ("El Juicio Político", Impresora Moderna, Montevideo, 1942), interpretando la expresión "delitos graves" "para la Constitución de 1918" basándose en que había sustituido a la frase "delitos que merezcan pena infamante o de muerte" de la Carta de 1830. José A. Arlas (Derecho Procesal Penal, Tomo II, Página 255) descarta radicalmente esa tesis, sosteniendo que la distinción entre prisión y penitenciaría tiene sentido para hacer o no pertinente la libertad provisional, pero que de modo alguno coincide con una distinción en delitos graves o no graves que no está hecha en el Código Penal.

-Otra posición fue precisamente sostenida por el referido profesor Arlas, quien aludiendo al Código de Instrucción Criminal (actualmente sustituido por el Código del Proceso Penal) sostuvo que en ese cuerpo normativo era el único lugar donde se usaba la expresión "delitos graves" (por oposición a los leves y correccionales) a efectos de adjudicarlos a la competencia de los entonces llamados "Jueces del Crimen".

-Una tercera tesis, muy abierta, advierte que todos los delitos son graves, lo que se derivaría del artículo 2º del Código Penal, que divide a los delitos atendiendo a su gravedad, justamente en "delitos y faltas".

-En el juicio unánime de la Comisión de Constitución y Legislación, la expresión delitos graves debe analizarse con el siguiente alcance:

1) Por un lado debe haber conductas tipificadas penalmente como delitos, es decir, que no basta una conducta inconveniente o inmoral si no constituye delito. Como dice Justino Jiménez de Aréchaga ("La Constitución de 1952", Tomo II, pág. 105): "la violación de la ley tipificando un delito que puede dar origen al Juicio Político".

2) Por otro lado ese delito será grave cuando se trate de conductas delictivas relacionadas directamente con la función pública que desempeña el enjuiciado. Como dijo Juan José Carbajal Victorica en consulta que le formuló El Bien Público en 1960: "el Juicio Político debe ser hecho con el fin de saneamiento institucional".

El Juicio Político está establecido para proteger el funcionamiento correcto de los órganos públicos. El Senado en la valoración de la gravedad, debe tener particularmente en cuenta que el objetivo de este tipo de mecanismos es la protección de la función pública con las correspondientes sanciones para quienes incurren en conductas que la deterioran. Esta conclusión se basa en abundantes argumentos: la enumeración de delitos, contenida en la Constitución de 1830 (traición, concusión, malversación de fondos públicos, etc.) muestra claramente que el Juicio Político quiere castigar principalmente los delitos que lesionan a la propia función pública.

Por otra parte, ninguna de las tesis basadas en la medida de las penas ha podido explicar cómo se supera la circunstancia de que en todo el Derecho Penal moderno, incluido el nuestro, las sanciones penales tienen un mínimo y un máximo, por lo general muy alejados, siendo muy frecuente que el mínimo sea de prisión y el máximo de penitenciaría.

La individualización de la pena es hecha por el Juez en una sentencia. Pretender que el Senado en estas situaciones hiciera dicha individualización de la pena a efectos de determinar si un delito es o no grave, implicaría desnaturalizar totalmente el mecanismo del Juicio Político; tomar la media aritmética de dichos máximos y mínimos, sería por otro lado, una mecanización inaceptable para determinar nada menos que la procedencia o improcedencia de un Juicio Político.

El carácter político-penal de la responsabilidad que se pone en juego en un Juicio Político (Considerando I) conduce a la misma conclusión: el aspecto penal de dicha responsabilidad implica la exigencia de una conducta tipificada como delito por la ley; el aspecto político de tal responsabilidad conduce a que la gravedad se analice en función de la relación entre el delito y la función pública.

Desde el punto de vista institucional puede ser mucho más grave -a efectos del Juicio Político- un delito cometido por un gobernante cuya sanción penal sea mínima, si implicase, por ejemplo, que ese gobernante está aprovechando su función para obtener ventajas personales, a la inversa de otro delito que puede suponerse con una pena alta pero sólo compromete la actividad privada del mismo gobernante. Así si un legislador en una ocasión absolutamente ajena a su actividad como gobernante provoca una lesión de importancia a otra persona seguramente su juzgamiento por tal delito estaría precedido por un "desafuero" de los previstos en el artículo 114 de la Constitución, se entendería que se trata de un "delito común" de los no previstos en el artículo 93 de la Carta. En cambio si ese mismo legislador recibiese algún favor económico para votar o no cierta ley, hipótesis en la cual la pena prevista por el Código Penal seguramente sería mucho menor, estaríamos, sin duda, ante la necesidad del Juicio Político por tratarse de un delito que deteriora directamente el funcionamiento del órgano parlamentario.

La circunstancia de que el presente Juicio Político se refiera a dos Legisladores Departamentales cuyo juzgamiento por la

Justicia Ordinaria no requiere un antejuicio parlamentario no oscurece el resultado claro de la ejemplificación anterior: la gravedad del delito se reitera, debe analizarse en el Juicio Político a través de la medida en que el delito afecte o incide en la función pública que desempeña el enjuiciado.

La tesis de que esta gravedad debe analizarse en función de la gravedad de las penas, finalmente, no resiste el embate de un argumento muy claro: las actuaciones de la Justicia Ordinaria son independientes de las que se desarrollan en el Juicio Político. El Senado teóricamente puede entender que hubo delito y que éste es grave, mientras que un Juez puede concluir que no hubo delito o que habiéndolo carece de gravedad a los efectos de la pena a aplicar. Esto es así, muy claramente en nuestro sistema constitucional entre otras cosas por el efecto del Juicio Político, cuando se hace lugar al mismo es exclusivamente la separación del cargo del acusado (artículo 102), quien es luego sometido a la Justicia Penal (artículo 103) a la que pueden quedar sujetos concomitantemente en el Juicio Político los ediles, por cuanto carecen de los "fueros" que tienen los gobernantes nacionales. De modo que, en hipótesis, un gobernante puede ser separado de su cargo por un Juicio Político y, aunque sobrevenga una sentencia de un Juez Penal absolutoria, no vuelve a la función de la cual fue separado; todo lo que demuestra que la medida de la sanción penal al ser individualizada por el Juez, es un elemento ajeno a la consideración por el Senado de la gravedad del delito a efectos de resolver en el Juicio Político.

En el "impeachment" inglés la decisión del Juicio Político por la Cámara de los Lores cuando es afirmativa no solamente separa del cargo al funcionario sino que además puede inhabilitarlo para desempeñar otros cargos en el futuro y aun imponer penas corporales que pueden abarcar incluso a particulares mezclados con el gobernante que delinque. Esta jurisprudencia parlamentaria se instauró en Inglaterra a partir del reinado de Eduardo III, en 1376, en el "impeachment" seguido por Lord Latimer, consejero privado del Rey, y que afectó también a Ricardo Lyons un comerciante británico. (Gallo, Juicio Político, imprenta Pablo Caorsi, Buenos Aires, 1897, páginas 34 y siguientes).

En ese sistema sí, la Cámara Alta debe ingresar en una suerte de individualización de la pena. Como se habrá apreciado nuestro sistema excluye tal posibilidad, todo lo cual conduce nuevamente a la conclusión inequívoca para el Senado de que a los efectos de ese mecanismo, que se está decidiendo la gravedad del delito se juzga en función del aprovechamiento personal de la función pública, de la confusión entre los deberes de éste y las ventajas individuales. Todo lo cual conspira contra el prestigio de los órganos públicos. La figura de la concusión (que mencionaba la Constitución de 1830) es muy ilustrativa al respecto porque supone que el gobernante recibe precio o provecho, bien para realizar la función que le es impuesta o simplemente obteniéndolo al amparo abusivo del mismo.

La latitud senaturial para apreciar si se configura o no la causal habilitante del Juicio Político no debe confundirse con la arbitrariedad. Es y debe ser estricto en apreciar si existe una conducta no solamente irregular o ilícita sino penalmente tipificada, y además, debe tener muy en cuenta que el daño a la función pública no derive simplemente de errores políticos sino del mal uso o aprovechamiento personal de la función que se desempeña; circunstancias ambas que, a juicio del Senado, se dan en el presente caso.

III. Criterios de la valoración de la Prueba y conclusiones al respecto.

La Comisión estima que la prueba debe ser valorada con criterios rigurosos, objetivos similares a los que se usan en cualquier actividad en que se trata de dar o no por ciertos, determinados hechos.

Esta conclusión es unánime en la Comisión. Para algunos de sus miembros viene impuesta por el carácter jurisdiccional de la decisión del Senado que resuelve un Juicio Político, para otros, aun sin plegarse a esa tesis sobre la naturaleza jurídica de esta decisión -tema controvertido- la conclusión resulta igualmente de la seriedad y objetividad con que cada senador debe decidir su voto en un tema con el cual por encima de partidarismos políticos está claramente en juego la protección de la transparencia con que debe ejercitarse la función pública. Carácter éste que debe analizarse aún con mayor cuidado cuando se trata de funcionarios que desempeñen cargos en que actúan como representantes de la ciudadanía.

Igualmente se impone la valoración objetiva de las probanzas como consecuencia de que la decisión del Senado ("sentencia" según la terminología del artículo 102 de la Constitución) sólo puede culminar con la consecuencia de la separación del acusado de su cargo, cuando se ha producido alguno de los presupuestos previstos en el artículo 93 (principio del enlace entre el antecedente y la consecuencia, básico en el fundamento jurídico).

El Senado entiende que tanto respecto del edil Ruben Pagola, como respecto del edil Leonel Fazzio, la aplicación de este criterio conduce a la conclusión de que son responsables de los hechos que les han sido imputados por la Junta Departamental de Maldonado y que han motivado su procesamiento en la Justicia Ordinaria.

Las figuras penales del cohecho y del soborno, no exclusivamente pero sí muy típicamente ingresaron en el concepto de gravedad que se ha explicado en el Considerando anterior, razones por las cuales este Cuerpo dispondrá las respectivas separaciones de sus cargos de ediles.

Las defensas esgrimidas por los señores Pagola y Fazzio tanto en el término del manifiesto (escrito de fojas 1696 a fojas 1705) como al evacuar la vista que se le confirió de las conclusiones de la Comisión (fojas 1788 a 1811) fundamentalmente se basan en las siguientes circunstancias:

a) que los delitos imputados que se manejan no son delitos graves y por tanto, no habilitan al Juicio Político;

b) que la Junta Departamental de Maldonado utiliza una expresión no terminante: "conducta que podría ser graves delitos contra la Administración Pública", por lo cual la acusación no sería jurídicamente correcta para abrir la instancia del pronunciamiento del Senado;

c) que en el ámbito de la Junta Departamental de Maldonado, no tuvieron oportunidad de defensa, la que está impuesta por el artículo 66 de la Constitución;

d) que no hay plena prueba de los delitos que se les atribuye (a Pagola haber ofrecido U$S 3.000 a la edil Cristina Pérez, diciendo que los había para todos los ediles que votaron afirmativamente en el tema del fraccionamiento conocido como "La Juanita" y a Fazzio, además de haber recibido beneficios económicos para gestionar los ofrecimientos que venían desde el exterior de la Junta, urgir, como edil, tal voto afirmativo).

En esta síntesis de los descargos de los acusados se han incluido los que esgrimen ambos y aquéllos sostenidos por uno solo de ellos.

Por su orden, se analizan las defensas de los acusados:

a) El concepto de delito grave que manejan los ediles Fazzio y Pagola ha sido descartado en virtud de la fundamentación que el Senado considera concluyente, explicado en el considerando anterior.

b) Efectivamente en su acusación de fojas 199 la Junta Departamental de Maldonado utiliza la expresión "conducta que podría ser graves delitos contra la Administración Pública".

Esta circunstancia de modo alguno quita validez formal o material a la acusación presentada. En efecto, en el lenguaje tradicional de cualquier denuncia, siempre se usan expresiones condicionales a efectos de que sea el órgano juzgador (en este caso el Senado) el que decide sobre la existencia de las conductas delictivas y sobre su carácter (tipificación en el caso de las denuncias ante los jueces penales, carácter grave en el caso del Senado) resolviendo en un Juicio Político. Por otro lado lejos de haber equivocidad por parte de la Junta en cuanto a su voluntad de acusar, hay una indiscutible contundencia al respecto cuando afirma que se acusa ("acúsase") y en cuanto se afirman categóricamente que se conocieron conductas, lo que se deja a la calificación del Senado con el condicional "podrían" es -y así debió ser- el carácter de graves delitos que pudiesen tener para habilitar el Juicio Político (apartado 3º de la Resolución de la Junta Departamental de Maldonado, fojas 199).

c) El Senado considera que los ediles Fazzio y Pagola tuvieron oportunidad de defenderse en el ámbito de la Junta Departamental de Maldonado. Hubo en su seno una Comisión Investigadora que actuó de acuerdo con las normas reglamentarias respectivas y que incluso se procuró asesoramiento legal sobre cómo debía funcionar y cuáles eran sus facultades. En dicha Comisión los acusados declararon, argumentaron y, por otra parte, como miembros de la Junta que son, pudieron participar de cualquiera de las sesiones de ésta, puesto que la investigación no dispuso ninguna suspensión. Finalmente, cabe retener que en la esfera de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado han tenido un acceso completo a todas las actuaciones incluyendo las específicas transcurridas en la Junta Departamental de Maldonado. De tal manera que la "conclusión de la investigación parlamentaria o administrativa", que menciona el artículo 66 de la Constitución, se produjo recién cuando dicha Comisión de este Senado formuló sus conclusiones (fojas 1774/1776). El Senado considera insostenible que en tales circunstancias puede argüirse que no se cumplieron los requisitos del mencionado artículo constitucional.

d) Respecto de la valoración de la prueba los ediles acusados en sustancia, la impugnan por dos razones: una -aunque no lo describa con estos términos- afirmando que nunca han confesado, ni en la Comisión Investigadora, ni en la Junta Departamental, ni en el Juzgado ni ante la Comisión de Constitución y Legislación; otra sosteniendo que sus denunciantes Cristina Pérez y Nelson Villalba, así como algún otro edil tienen contradicciones en sus dichos.

El Senado no acepta tampoco estas defensas, por cuanto con los criterios aun rigurosos y objetivos de valoración probatoria que antes compartió, concluye que efectivamente las acusaciones corresponden a conductas efectivamente ocurridas.

En primer término corresponde disipar una identificación entre la plena prueba y la prueba por confesión. Es cierto que la confesión válida produce plena prueba pero no es exacto que todas las plenas pruebas requieren confesión.

Los medios de prueba son muy variados, como también lo son los diversos sistemas técnicos para la valoración de las probanzas. En nuestro país, entre el mecanicismo del sistema de la prueba "legal o tasada" (único que parecen aceptar los acusados) y la total libertad de apreciación del sistema de "libre convicción", se utilizan las "reglas de la sana crítica", como una categoría intermedia racional, lógica, sistema por otra parte recogido por principio en el Código del Proceso Penal. (El sistema jurídico uruguayo rechaza el mecanismo de la prueba tasada y acepta por excepción la "libre convicción" en algunas leyes especiales, para casos concretos como el de proxenetismo, la usura, el juego clandestino, etc.).

Con arreglo pues, a las reglas de la sana crítica, este Cuerpo considera que deben darse por probadas las acusaciones. Para ello, ha tenido en cuenta:

1) Los ediles testigos (co-denunciantes) Cristina Pérez y Villalba, coinciden en lo sustancial: que Fazzio estaba detrás de la gestión por el voto afirmativo en el proceso de "La Juanita"; que Pagola se proponía recibir los 3.000 dólares y que les

manifestaba que había esa cantidad para todos quienes votaran. Todo el episodio de la grabación que Villalba hace de una conversación con Fazzio (fojas 880 y ss.) carecería de sentido si antes no hubiesen ocurrido los hechos que denuncian tanto Cristina Pérez como Villalba. Alguna contradicción que puede encontrarse en las actitudes de los co-denunciantes, no oscurecen sus dichos sobre las conductas de los acusados. Así, la importancia de la sesión en que se iba a votar el tema del fraccionamiento de "La Juanita", no parece corresponderse con la actitud de la denunciante Cristina Pérez, que se encontraba esa misma noche en un festival cinematográfico (fojas 1598). Sin embargo, lo que interesa a este juicio político contra los ediles Fazzio y Pagola refiere a lo ocurrido luego que, con motivo de ser llamada, dicha edil concurre al local de la Junta Departamental. Igualmente, ciertas imprecisiones sobre cómo se desarrolló efectivamente la reunión (si fue una, dos o tres, y quiénes estaban exactamente en cada una de ellas) no generan dudas acerca de las conductas indebidas de Pagola y Fazzio, que es específicamente la materia enjuiciada en estos procedimientos.

2) Los ediles acusados, en cambio, tienen contradicciones y expresiones que, con arreglo a la sana crítica, conducen a la conclusión de su responsabilidad en los hechos concretos que han motivado la acusación. En efecto: ambos fueron orientando sus declaraciones cada vez con más intensidad, hacia la demostración de que era muy comentado que se comprasen votos en la Junta. Como si la expansión del fenómeno de la corrupción fuese un factor que eliminase las responsabilidades concretas, o como si el ámbito popular de los rumores pudiese borrar el hecho concreto, de declaraciones concretas, con acusaciones concretas, contra los enjuiciados. De acuerdo con las reglas de la sana crítica, esas actitudes aparecen más bien como defensas que no son en absoluto de recibo.

3) Cuando los ediles Pagola y Fazzio argumentan sobre la razón de haber sido denunciados, sostienen que detrás de tales denuncias, hay rivalidad, enemistades o venganzas políticas. Los principios de valoración probatoria adoptados, hacen concluir a este Cuerpo que esa defensa debe descartarse, cuando se advierte que todos los partidos políticos integrantes de la Junta Departamental de Maldonado, sin excepción, formulan la acusación. La unanimidad política en la acusación -a su vez precedida de la unanimidad en las conclusiones de la Comisión Investigadora de la Junta- ha sido un factor fundamental en la valoración de la prueba como positiva. Sería completamente contrario a la lógica, pensar que en estas circunstancias, el voto de acusación estuviese basado en venganzas personales o persecuciones políticas.

4) Desde el punto de vista técnico, los ediles Cristina Pérez y Villalba, deben ser considerados como testigos; las tachas que los acusados pretendieron formular sobre sus dichos, no destruyen el contenido central de la acusación. Los ediles que aprobaron la resolución acusatoria, son también testigos que corroboran la imputación, aserto que sólo podría contradecirse, si se probase que su actitud fue motivada en razones puramente políticas, extremo que se descartó dado que los ediles de todos los Partidos suscribieron la acusación.

5) La circunstancia de que el Juez haya procesado a los ediles Pagola y Fazzio, es un elemento más, de significativa importancia en la responsabilidad de los dos acusados. Si bien el procesamiento no es la condena, y si bien las actuaciones judiciales corren con independencia de las del Senado, pertenece cómodamente a las reglas de la sana crítica en el caso, la conclusión de que junto con las otras probanzas testimoniales ya analizadas, el criterio judicial de culpabilidad contribuye a demostrar la certeza de las acusaciones.

6) Finalmente, se tiene también en cuenta que tanto Fazzio como Pagola omitieron ofrecer concretamente ampliaciones probatorias en el período de manifiesto, que la Comisión de Constitución y Legislación les abrió precisamente con ese objeto. En lugar de hacer prueba, formularon alegaciones que luego reiteraron y ampliaron cuando se les dio vista de las conclusiones, período este último que sí tenía por objeto que expusieran sus fundamentos o descargos. En el referido período del manifiesto -aunque es sabido que a nadie se puede exigir la prueba negativa- bien pudieron ofrecer, concretamente, la realización de careos o confrontación de declaraciones así como la declaración de testigos que confirmasen que no les habían ofrecido sumas o favores ilícitos, incluyendo la de aquéllos a los que se les atribuía tales ofrecimientos.

Cabe recordar, para el caso específico del edil Fazzio que en el ámbito de la Comisión de Constitución y Legislación, aceptó expresamente que había recibido y recibiría apoyo periodístico y político del propietario del Diario Península. Y, como es sabido, el cumplimiento de la función pública se vicia no sólo por la recepción de dinero, sino por la de cualquier provecho económico; por lo que respecto de este edil, la prueba plena configurada para ambos con arreglo a la sana crítica, cuenta también con la confesión.

IV. Modalidades de la sesión del Senado en la que se decide el juicio político

a) **Solicitud del edil Fazzio para participar en la sesión plenaria.** En el escrito de fojas 1810, el edil Leonel Fazzio solicitó participar de la sesión plenaria del Senado en la cual se decide este juicio político. La Comisión de Constitución y Legislación, en criterio que este Senado comparte, ha entendido que dicha solicitud debe ser rechazada por múltiples razones. En primer lugar, porque no existe norma alguna -constitucional, legal o reglamentaria- que autorice a que el Senado pueda funcionar con personas ajenas al mismo, salvo los casos expresamente autorizados de los Ministros y Sub-Secretarios de Estado (artículo 180 de la Constitución), y de representantes de Directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que concurran acompañando a Ministros en casos de Llamado a Sala (artículo 119, inciso 2º).

En segundo lugar, ese rechazo se funda en que la expresión "juicio público", utilizada en el artículo 102 de la Carta, no se integra exclusivamente con la sesión plenaria en que el Senado decide el Juicio Político, sino con todo el procedimiento que dicho Cuerpo dispone desde que recibe la acusación hasta que

la resuelve, procedimiento que en este caso se ha integrado con las actuaciones de la Comisión de Constitución y Legislación, durante las cuales se han otorgado con la mayor amplitud las garantías del debido proceso a los interesados, como se expresó en el numeral VI y siguientes. Por supuesto que todas las sesiones y las actuaciones de la Comisión de Constitución y Legislación, así como ésta del Plenario, son públicas, esto es, no secretas. Por consecuencia, están perfectamente cumplidos los requisitos de que se trate el tema en "juicio público" y que se cumplen las garantías del artículo 66 de la Constitución, por cuanto los acusados han tenido derecho de presentar sus descargos y articular sus defensas.

En términos de analogía procesal con los procedimientos que se siguen ante la Justicia Ordinaria, el Plenario del Senado que decide un juicio político, equivaldría a la "sentencia" de un proceso (vocablo, el entrecomillado, usado en el artículo 102 de la Constitución).

Como es sabido, cuando un juicio está "para sentencia", y cuando el Tribunal delibera sobre la misma, nadie ha sostenido que las partes o un involucrado puedan estar presentes, participando de dicha deliberación. Y bien: la sesión del Senado decidiendo un juicio político equivale a la deliberación de un Tribunal en acto de sentencia.

Finalmente, se ha tenido presente un proyecto de reglamentación de Procedimiento de Juicio Político, elaborado por la Oficina Asesora de la Secretaría del Senado en el año 1968, que luego de un estudio pormenorizado del tema, establecía normas que coinciden con las conclusiones aquí expuestas.

b) **Alcance de la decisión del Senado en el juicio político.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la Carta, cuando se concluye que hay responsabilidad de los acusados, le corresponde al Senado "... pronuncia sentencia al sólo efecto de separarlos de sus cargos, por dos tercios de votos del total de sus componentes". Como ya se expresó, esta separación equivale materialmente a una destitución o a un acto de desinvestidura y no puede ir acompañada de otras sanciones accesorias, como sí ocurre en el "impeachment" inglés o norteamericano. La diferencia con esos sistemas, fue especialmente querida por el Constituyente uruguayo desde 1830, como hizo notar Angel Solla (obra citada, página 20).

Lo expuesto determina, por un lado, que las resultancias del proceso judicial, cualesquiera sean, no alteran la separación del cargo dispuesta por el Senado. Y, por otro, que el gobernante separado de su cargo en un juicio político (salvo que se lo impidan los efectos de sentencia judicial), puede presentarse nuevamente como candidato en futuros actos electorales.

En última instancia, como corresponde a la curitmia de nuestro sistema democrático, el Cuerpo Electoral siempre quedará habilitado para confirmar o corregir las decisiones de los órganos políticos, incluyendo la que se pronunciará en este acto.

ATENTO, a lo dispuesto en los artículos 296, 93, 102 y 103 de la Constitución, y en mérito a las conclusiones y fundamentos precedentes, el Senado

RESUELVE:

Sentenciar separando de sus cargos de miembros de la Junta Departamental de Maldonado, a los señores Leonel Fazzio y Ruben Pagola.

Sala de la Comisión, a 2 de julio de 1992.

José Korzeniak, Walter Santoro (Miembros Informantes), **Sergio Abreu, Hugo Batalla, Juan Carlos Blanco, Enrique Cadenas Boix, Américo Ricaldoni.** Senadores".

SEÑOR PRESIDENTE. - Léase.

(Se lee)

-En consideración.

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el miembro informante, señor senador Korzeniak.

SEÑOR KORZENIAK. - Señor Presidente: como obra en conocimiento de todos los señores senadores, la Comisión de Constitución y Legislación aconseja, por unanimidad, al Senado, que haga lugar al juicio político promovido por la Junta Departamental de Maldonado contra los ediles Pagola y Fazzio. Al respecto, cabe aclarar que la Comisión ha tenido especial cuidado en revisar todos los antecedentes que se han podido ubicar, particularmente a partir del momento en que arribó a la conclusión de que, efectivamente, debía aconsejar a este Cuerpo que separase de sus cargos a los dos ediles citados. En consecuencia, se ha llegado a una etapa procesal en un juicio político, lo que se da por primera vez en la historia jurídico-política del Uruguay. Asimismo, este hecho motivó que la Comisión extremara su prolijidad.

Es dable resaltar que la Comisión ha estudiado pulcramente los aspectos formales del tema, tanto los que se desarrollaron en la etapa llevada a cabo en la Junta Departamental de Maldonado, para ver si era válida formalmente la acusación, como los que se procesaron dentro del Senado, para contemplar armónicamente la prontitud que en estos casos es indispensable con las garantías de defensa y del debido proceso para los imputados; esto último es aún más importante que la regla anterior.

Desde el punto de vista del cumplimiento de los aspectos formales, sintéticamente, haré una breve reseña. La Junta Departamental de Maldonado, ante el pedido de la formación de una Comisión Preinvestigadora, la designó conforme a su Reglamento interno y ésta determinó que la denuncia tenía entidad y gravedad suficientes como para nombrar una Comisión

Investigadora. Asimismo, esta última, luego de tomar la declaración que estimó pertinente a los ediles, llegó a la conclusión de que era conveniente proponerle a la Junta Departamental de Maldonado una resolución en uno de cuyos puntos está contenida la acusación ante el Senado -a través de este juicio político- para que separase del cargo a los dos ediles, señores Pagola y Fazzio. En este sentido, también debemos manifestar que la resolución de la Junta aprobando la anteriormente citada, vino con el número suficiente que exige su Reglamento. Por lo tanto, desde el punto de vista formal la misma es impecable y carece de vicio alguno.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales en el ámbito del Senado, quiero significar que la Comisión comenzó a entender en el tema a partir del momento en que el Senado pasó este juicio político a su seno. En esa instancia, se acordaron reglas de procedimiento como consecuencia de que las mismas no están detalladas en la Constitución ni en la ley ordinaria ni en el Reglamento interno del Senado. Cabe señalar que entre esas reglas de procedimiento, siempre se optó por las que dieran mayores garantías a los acusados. Por tal razón, todas las actuaciones fueron públicas -lo que está impuesto por la Constitución- se permitió que los interesados articularan sus defensas, realizaran sus descargos, tuvieran asistencia letrada y, además, acceso, sin ninguna limitación, a todas las actas, actuaciones y documentos que fueron integrando el voluminoso expediente que todos los señores senadores recibieron en estos días. Asimismo, la Comisión también acordó dos etapas básicas -al menos así lo entendía- para que se cumplieran las garantías del artículo 66 de la Carta que establece que ninguna investigación parlamentaria o administrativa se considerará concluida mientras los interesados no puedan formular sus descargos y articular sus defensas. En tal sentido, hubo un período de manifiesto, donde terminada la etapa indagatoria, la Comisión convocó a los interesados y les dio un plazo, a fin de que teniendo conocimiento de todas las actuaciones, ofrecieran las pruebas que consideraran pertinentes, las ampliaciones o los elementos de prueba que permitieran controvertir los que constaban en el expediente. Cabe señalar que en esa etapa, los dos señores ediles presentaron alegaciones pero no ofrecieron ninguna prueba concreta para destituir las ya existentes.

Posteriormente, la Comisión adoptó sus conclusiones que, básicamente, consisten en dar por ciertas las acusaciones por las que se configuraba lo que el Juzgado Letrado de Maldonado ya había justificado como cohecho simple y soborno. Cabe resaltar, que luego de esta instancia la Comisión, nuevamente, dio vista a los interesados, quienes presentaron, con los respectivos asesoramientos letrados, sus defensas. Las mismas fueron estudiadas y se entendió que no hacían variar ninguna de las conclusiones a las que se había arribado.

En consecuencia, desde el punto de vista formal, se ha comprobado que se han cumplido todos los requisitos que le dan validez -desde esa óptica- a las actuaciones en la Junta Departamental de Maldonado, como así también las que se han llevado a cabo en el ámbito del Senado y, particularmente, de la Comisión.

Por otra parte, deseo destacar un aspecto significativo. Cuando el expediente estaba en condiciones de ser elevado a la consideración del Cuerpo, el señor edil Fazzio, en su escrito de defensa, promovía la tesis o el petitorio de participar en el seno de este Plenario, con la posibilidad de deliberar en el mismo. Como los señores senadores habrán apreciado en el informe que ha sido distribuido, la Comisión entendió que no era pertinente esa solicitud, puesto que las garantías del debido proceso se habían cumplido al máximo, resolviendo siempre en favor de la mayor garantía de defensa en caso de duda.

(Ocupa la Presidencia el doctor Abreu)

-Además, la propia Constitución no permite que el Senado en sus deliberaciones tenga más participantes que sus miembros, los Ministros, los Subsecretarios y, eventualmente, los Directores de Entes Autónomos, en el caso de interpelaciones que afecten, a dichos Entes. De manera que la integración del Senado, ampliada, está circunscripta a esos casos y no hay autorización constitucional para otras ampliaciones.

Por otro lado, la Comisión entiende que haciendo una analogía de lo que es un juicio político con un proceso judicial común, esta etapa en que se reúne el Plenario equivale a la de sentencia en un tribunal; inclusive la Constitución en su artículo 102 hace referencia al término sentencia aludiendo a la decisión del Senado. Naturalmente, en el sistema jurídico uruguayo, cuando un tribunal se reúne para sesionar, nadie puede sostener que las partes o una de ellas estén presentes en esa deliberación, a pesar de que se trata de una sesión pública -porque así lo manda la Constitución- y la asistencia a las barras está permitida.

Es conveniente destacar que por la excepcionalidad de ser el primer juicio político en que se llega a esta propuesta, la Comisión -como decía antes- fue particularmente prolija al revisar en su seno o en el de la Subcomisión, la doctrina que hay en esta materia, la historia constitucional y parlamentaria y los aspectos más importantes del Derecho comparado antes y concomitantemente con el estudio de los elementos probatorios o de los hechos que basaron la acusación.

En lo que tiene que ver con la doctrina, se comenzó con algunos estudios no demasiado conocidos -se trata de una tesis para doctorados en jurisprudencia- realizados en el siglo pasado por Solla y Rovira. Posteriormente, se analizó un clásico uruguayo sobre el juicio político de Llana Barrios y después, se examinaron las opiniones expuestas en los materiales clásicos de los profesores Jiménez de Aréchaga, en algunos casos de Arlas, en algunos temas de Carbajal Victorica y los que han continuado en la Cátedra de Derecho Constitucional y, en algunos aspectos, también de Derecho Penal. Asimismo, se tuvo en cuenta parte de la doctrina argentina, sobre todo en aquellos aspectos en que la Constitución de ese país coincide con la nuestra, como es el caso del clásico libro de Gallo sobre juicio político.

En materia parlamentaria, que ha sido muy larga en este tema, aun cuando nunca se había llegado a una etapa como la actual, se tuvieron en cuenta los antecedentes generados por el juicio político al Presidente Giró, al senador Manuel Acosta y Lara, al Presidente Ellauri, al Ministro Saturnino Alvarez, al Presidente Santos, al Presidente Baltasar Brum, al Ministro del Interior y, posteriormente, al Presidente Gabriel Terra, a los senadores que votaron una resolución que se entendía contraria a la Constitución por lo que se les imputó que la habían violado al votar de esa forma -se trató de un caso muy peculiar porque el Senado asumió competencia para aceptar la renuncia a Pablo de María y algunos señores senadores que entendieron que se había excedido y violado la Constitución, realizaron la acusación- a los cinco Ministros de la Suprema Corte de Justicia en el año 1930, al señor Terra después del golpe de estado, al Ministro del Interior Demichelli, al señor Pacheco Areco -si mi memoria no me falla, como consecuencia de haber designado en otra Cartera a un Ministro que había sido censurado- a los Intendentes Acosta Arteta hace unos cuantos años y, en el período pasado, al Intendente Juan, y a varios ediles, algunos de los cuales fueron promovidos en la Legislatura pasada y uno o dos en la actual, pero fueron rechazados en sus primeras etapas. A su vez, entre los antecedentes parlamentarios, se tuvo en cuenta un proyecto de Reglamento de juicio político que elaboró la Secretaría del Senado en 1968, en el cual se indicaban algunas normas de procedimiento con garantías para los acusados. Esta Comisión tuvo en cuenta esa iniciativa como fuente de inspiración, pero las aumentó fijando dos períodos de defensa en lugar de uno, como proponía el proyecto.

Con respecto a los puntos básicos analizados en este informe, debo mencionar, en primer lugar, el carácter de la responsabilidad que se procesa en el juicio político. La conclusión unánime de la Comisión es que se trata de una responsabilidad de tipo político penal; eso es lo que concluye pacíficamente la doctrina en el Uruguay y, en general, es lo que se recoge de las enseñanzas del Derecho comparado. En segundo término, la Comisión prestó una particular importancia a la valoración de las pruebas y a los criterios con los cuales deben estudiarse. En ese sentido, la conclusión unánime de la Comisión es que esas pruebas deben valorarse con criterios rigurosos y objetivos semejantes a los que se utilizan para las condenas judiciales. La Comisión se preocupó de disipar un equívoco bastante frecuente en el conocimiento vulgar del Derecho que es la identificación entre la plena prueba y la confesión. En el informe está bien explicado que si bien la confesión produce plena prueba, la afirmación inversa, mecánica, no es exacta; puede haber plena prueba aun cuando no haya confesión, siempre que se dé un conjunto de elementos testimoniales, documentales o de otra índole y se llegue a la conclusión de que efectivamente está demostrado un hecho. En este caso, la Comisión explica con detalle en el informe que entre los distintos sistemas de valoración de las probanzas ha optado por aquel que en nuestro país tiene mayor aceptación doctrinaria y está recogido por el Código General del Proceso, que es conocido como el de juzgamiento de la prueba con arreglo a los principios de la sana crítica. De esa forma, desechó la llamada prueba tasada que ha sido abandonada prácticamente en todo el mundo contemporáneo por su mecanismo, y sin llegar al sistema de la libre convicción científica, que ofrece una discrecionalidad demasiado amplia. Entonces, con arreglo a la sana crítica, la Comisión arribó a la conclusión de que era necesario examinar el testimonio no sólo de los dos codenunciantes, que son los señores ediles Cristina Pérez y Villalba, sino también de todos los miembros de la Comisión Investigadora que, por unanimidad, aconsejaron la acusación y de todos los miembros de la Junta Departamental que también la suscriben y que desde el punto de vista de la evaluación probatoria deben ser considerados como testigos, así como los elementos indicadores como las conclusiones del Juez que, aunque no obligan al Senado, son un importante elemento de juicio a tener en cuenta sobre la existencia, en principio, de delito para el Juez, puesto que procesó. Entonces, valorando las contradicciones que pudiesen haber entre quienes los acusan y, a su vez, entre los acusados, con arreglo a la sana crítica, la Comisión llega a la conclusión de que está probado que allí se cometieron los delitos de soborno y de cohecho. Por consiguiente, los juzgó graves desde el punto de vista del juicio político.

(Ocupa la Presidencia el doctor Aguirre Ramírez)

-Esta afirmación requiere una breve explicación.

El artículo 93 de la Constitución, cuando habla de las causales del juicio político dice: "violación de la Constitución u otros delitos graves". No es necesario estudiar los alcances de la expresión "violación de la Constitución" porque no es lo que motiva este expediente, pero sí debo hacer una escueta referencia a la expresión "delitos graves", cuyo alcance ha sido discutido en nuestro país en la doctrina y en la práctica parlamentarias.

La tesis clásica es una de las defensas que esgrimen los acusados. Esta expresa que delitos graves son aquellos que se castigan con pena de penitenciaría, es decir, dos años o más. En ese sentido, los delitos que los integrantes de la Comisión han probado respecto a los ediles no se castigan con penitenciaría. Sin embargo, la Comisión no ha compartido ese criterio, que fue recibido en la década de 1940, básicamente en función del libro de Llana Barrios que hoy mencioné. Con posterioridad, el profesor José Arlas ya había demostrado que el Código Penal no distingue los delitos en graves y no graves sino en delitos y faltas. Quien hablaba de delitos graves, por oposición a delitos correccionales y leves, era el viejo Código de Instrucción Criminal, a los efectos de la competencia de los Jueces.

Finalmente, teniendo en cuenta antecedentes doctrinarios y de jurisprudencia parlamentaria, la Comisión entendió que delito grave para el Senado, como causal de juicio político es aquel que horada y hiere el ejercicio de la propia función pública, sobre todo cuando es una función resultado de una elección por el Cuerpo Electoral. De manera que toda vez que un gobernante comete un delito -aunque la pena en el Código Penal sea baja- que tenga que ver con el aprovechamiento personal de su función, según la Comisión de Constitución y Legislación debe considerarse grave, a los efectos de que se realice juicio político.

Esto fue compartido unánimemente en la Comisión y por consiguiente entendimos que si una persona recibe dinero u otras ventajas económicas para dar un voto en determinado sentido, aun cuando estuviere de acuerdo con él antes de recibirlo, estaría cometiendo delito grave y, por lo tanto, sería una causal para que no permanezca en su cargo.

Me ha parecido conveniente expresarlo y explicarlo de esta manera, porque muchas veces se ha discutido en nuestro país este concepto de delito grave a los efectos de un juicio político.

Por último, en el informe de la Comisión se hace un análisis del alcance de la sentencia del juicio político en el sistema uruguayo. En ese sentido, nuestra Constitución en su artículo 102 define precisamente que el juicio político es al solo efecto de separar de su cargo al acusado cuando se hace lugar.

De alguna manera, nuestro sistema es distinto al que rige en el Derecho angloamericano que, si bien se inspira mucho en él, en este punto se aparta de una manera voluntaria y no por error o descuido. Es así que desde 1830, el constituyente uruguayo no quiso que el Senado tuviera, además de la potestad de separar del cargo a un gobernante, la de aplicar una pena accesoria. En ese sentido, en Inglaterra o en los Estados Unidos se pueden aplicar penas accesorias, inhabilitar al acusado para cargos públicos futuros y hasta castigar con penas corporales, tal como se ha hecho muchas veces en la Cámara de los Lores, en Inglaterra.

Repito que el sistema uruguayo restringe la potestad del Senado a la posibilidad de separar del cargo a las personas. Al respecto, una consideración final que trae el informe no sólo explica que esto es así, sino que afirma que, de algún modo, se considera una decisión sabia. Quiero concluir mis palabras leyendo esta parte final porque nuestro sistema, al apartarse del "impeachment" inglés, restringe la decisión del Senado a la separación del cargo, dejando que los otros aspectos lo tramiten y juzguen los Jueces de la Justicia Ordinaria, lo que nos parece la solución más adecuada, sabia e inteligente. El informe dice lo siguiente: "Conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la Carta, cuando se concluye que hay responsabilidad de los acusados, le corresponde al Senado '...pronuncia sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos, por dos tercios de votos del total de sus componentes'. Como ya se expresó, esta separación equivale materialmente a una destitución o a un acto de desinvestidura y no puede ir acompañada de otras sanciones accesorias, como sí ocurre en el "impeachment" inglés o norteamericano. La diferencia con esos sistemas, fue especialmente querida por el Constituyente uruguayo desde 1830, como hizo notar Angel Solla (obra citada, página 20). Lo expuesto determina por un lado, que las resultancias del proceso judicial, cualesquiera sean, no alteran la separación del cargo dispuesta por el Senado. Y por otro, que el gobernante separado de su cargo en un juicio político (salvo que se lo impidan los efectos de sentencia judicial), puede presentarse nuevamente como candidato en futuros actos electorales. En última instancia, como corresponde a la euritmia de nuestro sistema democrático, el Cuerpo Electoral siempre quedará habilitado para confirmar o corregir las decisiones de los órganos políticos, incluyendo la que se pronunciará en este acto".

La Comisión, por unanimidad, tiene el pleno convencimiento de que el Cuerpo debiera acoger esta resolución que se proyecta y que expresa que el Senado resuelve sentenciar, separando de sus cargos de miembros de la Junta Departamental de Maldonado, a los señores Leonel Fazzio y Ruben Pagola.

SEÑOR ZUMARAN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Luego del muy bien fundamentado informe del señor senador Korzeniak, nosotros nos proponemos ocuparnos de este asunto desde un ángulo distinto, más general, en cuanto al funcionamiento de las instituciones.

No somos miembros de la Comisión del Senado que ha entendido en este asunto, pero participamos en varias de las sesiones de trabajo de la misma. En ese sentido, nos es muy grato manifestar que vimos a la Comisión trabajar estupendamente bien, con gran dedicación y ahínco, pero también -y tal como se traduce en el informe presentado por el señor senador Korzeniak- buscando siempre la mayor objetividad e imparcialidad, sin pensar que los acusados estaban sentenciados de antemano, por el contrario, cuidando hasta los extremos todas las posibilidades de defensa e intentando que se brinde toda la información requerida. Con el mismo celo y empeño que la Comisión indagó a los acusados, también lo hizo respecto de los ediles que pronunciaron la denuncia. De modo que un observador que lea toda el acta de la Comisión podrá apreciar el celo, el carácter objetivo y la imparcialidad con que la Comisión de Constitución y Legislación del Senado actuó en este tema.

Además de esto, creo que el resultado final del trabajo de la Comisión, es enteramente satisfactorio. Y considero que lo es por justicia y también por un elemento que tengo el máximo interés de destacar y que dice relación con lo que anunciaba al principio en cuanto al funcionamiento de las instituciones políticas. De todos los antecedentes que obran en poder de la Comisión surge muy claramente que el hecho de autorizar excepciones en los fraccionamientos y en los permisos de construcción de una ciudad como Punta del Este origina en los planeamientos que se hacen a nivel del Gobierno Departamental de Maldonado y, especialmente, en la Junta Departamental, una gran suspicacia.

La Comisión de Constitución y Legislación recibió testimonios muy claros y, a su vez, muy dolorosos. En un bar cercano a la Junta Departamental se "tarifaban" los votos de cada edil, es decir, se discutía cuánto costaban; esto fue expresado por varios ediles que comparecieron en dicha Junta.

Por otra parte, independiente de estas expresiones, cuya prueba es muy dudosa, pero que su reiteración demuestra que en el ánimo público la actuación del organismo competente del

Gobierno Departamental fue severamente cuestionada, todos los señores senadores sentimos un rechazo o una sensación de desagrado al oir estas expresiones y a esto coadyuvan otros elementos de carácter más objetivo como la dificultad de trasladar esta situación al resto del Uruguay. En ese sentido, podemos decir que la Comisión recibió testimonios de distintas personas que acreditaban los impresionantes valores que se manejan en estos casos ya que, por ejemplo, un bien inmueble que puede valer U$S 2:000.000 antes de la resolución de la Junta Departamental, puede ser tasado en U$S 10:000.000 luego de ésta. Como se podrá reconocer se trata de cifras que no caben siquiera en la imaginación de los habitantes del resto del país.

Considero que el cambio de una ordenanza edilicia en la zona de Punta del Este supone trastocar valores por millones de dólares en un monto tan significativo que opera como el elemento objetivo que ratifica o confirma desde otro ángulo las expresiones que quise simbolizar mediante el ejemplo de los comentarios que se hacían por parte de los mozos en el bar cercano a la Junta Departamental, quienes apostaban acerca de quién iba a votar y cuánto costaba el voto de cada edil.

De lo expuesto surge que el contexto del funcionamiento del órgano departamental giraba en torno a valores inmobiliarios muy importantes, por lo que se efectuó una serie de comentarios que perjudicaban el decoro, la reputación y la buena fama de una Institución política de integración y base democráticas.

El aspecto positivo que quiero destacar en este episodio -este asunto siempre tuvo un dejo muy amargo y hubiéramos deseado no tener que intervenir nunca en él- es que, ante esta situación lamentable, desde el seno de la propia Junta Departamental surgió la reacción. Como todos sabemos, los ediles Cristina Pérez y Villalba con un valor realmente encomiable -porque podrían ser perjudicados- iniciaron el procedimiento de denuncia y llevaron a cabo una especie de función detectivesca para lo que comenzaron a juntar las pruebas que, en definitiva, permitirían a la Comisión del Senado tomar esta resolución y al Juez dictar el procesamiento. Reitero que es bueno destacar que esto ocurrió desde la propia Junta Departamental. Solicito que no se vea en mis palabras bandería política alguna, porque los dos ediles que he nombrado son de mi colectividad, ya que también los del Partido Colorado, por medio de un coordinador que se hizo presente en la antesala durante las sesiones de la Comisión, trabajaron infatigablemente en este mismo sentido, convencidos de que había que adoptar una posición enérgica a fin de restablecer el prestigio del organismo que representan, que había caído a niveles indescriptibles. Aclaro que puedo decir lo mismo acerca de la actuación de ediles de otros partidos políticos.

La Junta Departamental trabajó muy bien y en forma rápida, emitió un dictamen unánime de sus miembros recomendando o estableciendo el inicio del juicio político y el pase de los antecedentes a la Justicia. Dejando de lado los comentarios sobre las actuaciones que ésta lleva a cabo -entiendo que no es bueno que éstos se emitan en el Senado, tanto cuando estamos a favor como cuando tenemos discrepancias, que no es el caso- debo decir que la Comisión de Constitución y Legislación trató el tema con rapidez y celeridad, sin partidismo político alguno, investigó los hechos y obtuvo un dictamen unánime, muy bien fundado, que creo hace honor a sus miembros. Por todo ello, espero que el Senado haga suyo este dictamen.

Pienso que es un aspecto positivo que el sistema político por sí mismo pueda restablecer el decoro en la función pública y el prestigio de las instituciones democráticas.

SEÑOR BOUZA. - ¿Me permite una interrupción señor senador?

SEÑOR ZUMARAN. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador Bouza.

SEÑOR BOUZA. - Podría subrayar todas las afirmaciones efectuadas por el señor senador Zumarán pero, a fin de ubicarnos en los términos más ajustados de la descripción de la realidad, desearía hacer una sola corrección a sus palabras.

Recuerdo haber manifestado públicamente ante algunos medios de prensa las mismas expresiones que formuló el señor senador. En ese sentido, dije que la práctica por parte de las Juntas Departamentales de arrogarse la facultad de no aplicar una norma general para un caso concreto. Por ejemplo, se dicta una ordenanza de edificación y, luego, la misma Junta que sancionó esa norma, se arroga el derecho de excepcionar a un titular de determinado inmueble a que cumpla con los extremos de dicha disposición. Creo que, tal como señalaba el señor senador, ello es, sin duda, un elemento que brinda condiciones objetivas muy posibles en el sentido de que existan severas irregularidades como las denunciadas en el departamento de Maldonado. La corrección que deseo hacer al señor senador Zumarán es que ese procedimiento o práctica no sólo se hace en Maldonado, es decir, no es ésta la única Junta que se ha arrogado el derecho de ejercer la facultad de autorizar excepciones a determinados titulares de bienes con respecto a normas generales. Reitero que esto es llevado a cabo a nivel de estos órganos en todo el país.

Quien habla fue miembro de la Junta Departamental de Montevideo, en el período 1967-1971, a la que llegaban permanentemente solicitudes promovidas desde la Intendencia -como también sucede en Maldonado- para autorizar excepciones de determinados bienes de normas generales. Sé que ello es práctica habitual en las demás Juntas Departamentales.

Por otra parte, deseo expresar que coincido con el señor senador Zumarán en el sentido de que es muy buena esta reacción surgida en el propio seno de la Junta Departamental de Maldonado. Pero, asimismo, debemos tener en cuenta que ésta es un tipo de conducta administrativa que se configura en todo el país. Sería bueno que un día la ley -que es la que reglamenta las facultades de las Juntas Departamentales- pueda establecer

definitivamente una reglamentación que impida esas prácticas que generan estos vicios.

Estoy de acuerdo con el señor senador en cuanto a que el hecho de que en Maldonado los valores sean mucho más altos que en el resto del país da lugar a que puedan existir situaciones como la que estamos juzgando en este momento.

A mi juicio, el tema que trata la Comisión, acerca de las irregularidades administrativas, constituye un problema de calidad y no de cantidad.

Insisto en que en las Juntas Departamentales de todo el país se arrogan el derecho de establecer que todos tienen que construir de determinada manera. Pero el día de mañana, puede decir que Juan Pérez puede no construir de la manera en que se ha obligado a todos.

Es de público conocimiento que dictar una norma con destino, es decir, con nombre y apellido es, por lo menos, sospechoso.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Antes de devolver la palabra al señor senador Zumarán -para despuntar el vicio- el Senado me permitirá decir que el defecto de actuación que el señor senador Bouza imputa, quizás con razón, a todas las Juntas Departamentales, no sólo es inconveniente de hecho sino que, además, es contrario a derecho. Constituye un acto ilegítimo, contrario a lo que el profesor Alberto Ramón Real enseñaba como el principio "de la inderogabilidad singular de los reglamentos", por la razón de que un acto de alcance particular tiene menor fuerza jurídica que uno de alcance general, aunque emane del mismo órgano. Por lo tanto, no puede dejar sin efecto lo que dispuso anteriormente la norma general.

Reitero que ese es un procedimiento ilegítimo, contrario a derecho, que no puede ser seguido por las Juntas Departamentales ni por ningún órgano estatal.

Puede proseguir el señor senador Zumarán.

SEÑOR ZUMARAN. - Acepto de buen grado los aportes brindados por el señor senador Bouza y el señor Presidente del Cuerpo. Creo que es correcto lo que manifiestan acerca de que esta práctica, desgraciadamente, se ha generalizado.

Aclaro que me he referido a Maldonado, en razón de las dos circunstancias que he mencionado anteriormente. Por un lado, porque es el caso concreto que debemos analizar y por otro, en virtud de la magnitud de los valores que hay en juego en dicho departamento -concretamente en Punta del Este- que hacen de esta prerrogativa o facultad del gobierno departamental una fuente de enriquecimiento tal, que el país aún no ha concientizado. Al menos quien habla, no tenía conciencia de la magnitud a la que podía llegar, hasta que conoció estos casos y en la Comisión se dieron ejemplos de cambio de valores de inmuebles.

De todos modos, deseo señalar que el aspecto positivo que deja este triste episodio para la vida del país, es que la reacción y el remedio surgió desde el seno del propio sistema político, a iniciativa de las fuerzas departamentales de Maldonado. En ese sentido, cabe agregar que encontré gente muy valiosa -ni siquiera perteneciente a mi Partido, sino de otros- que acudió a la Comisión a brindar su testimonio, solicitándole a ésta la adopción de medidas severas para restablecer el honor y la reputación del Gobierno Departamental y, concretamente, de la Junta, que era la más afectada.

Me ha parecido oportuno destacar este episodio, porque considero que es natural que hablemos con más tiempo y pasión de los temas críticos y de los hechos que nos tocan de una manera más directa y profunda. Lamentablemente, no siempre tenemos ocasión de poner de manifiesto estas cosas positivas, como la que tuvimos oportunidad de vivir aun los que sin ser miembros de la Comisión, colaboramos con sus trabajos en la medida de nuestras posibilidades.

Muchas gracias.

SEÑOR SINGLET. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR SINGLET. - Señor Presidente: brevemente, queremos fijar la posición de nuestro sector con respecto a este tema tan delicado y que naturalmente hace a la salud de la democracia.

Sin pretender ni creer que la moral pública pueda ser patrimonio de ningún partido o sector, deseamos señalar que el propio origen de nuestro grupo político, por la incidencia de una personalidad tan fuerte como la del doctor Javier Barrios Amorín, nos confiere -a quienes lo representamos- la ineludible tarea de preservar esos valores. Por lo tanto, si no fuéramos consecuentes con esos objetivos, estaríamos faltando a principios esenciales del Movimiento Nacional de Rocha.

Pensamos que la Comisión ha hecho un estudio serio, sin apuros, otorgando, como corresponde, todas las garantías a los involucrados. Asimismo, estimamos que el núcleo de esta resolución radica en la interpretación del concepto de gravedad que amerita el juicio político.

En ese sentido, compartimos con la Comisión de Constitución y Legislación que el juicio político está establecido para proteger el funcionamiento correcto de los órganos públicos. Son muy fundados los argumentos utilizados teniendo en cuenta que las actuaciones de la justicia ordinaria son independientes de las que se desarrollan en el juicio político. Es cierto -tal como lo señalaba el señor senador Korzeniak- que, desde el punto de vista institucional, puede ser muy grave un delito cometido por un gobernante, aunque la sanción penal fuera mínima, justificándose en ese caso el juicio político.

La Comisión ha examinado y elevado al Senado los descargos de los ediles involucrados, y concluye que ellos tienen

contradicciones y expresiones que, con arreglo a la sana crítica, conducen a la conclusión de su responsabilidad en los hechos que motivan la acusación.

De acuerdo a estas actuaciones, los resultados que pueden devenir del proceso judicial -cualesquiera sean- no alteran la separación del cargo que aconseja la Comisión y que nosotros compartimos.

Por lo tanto, vamos a votar afirmativamente el informe que se ha elevado al Senado.

Muchas gracias.

SEÑOR ARANA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ARANA. - Señor Presidente: vemos con beneplácito no solamente la enjundiosa información que por escrito ha brindado la Comisión a todo el Senado sino, además, la unanimidad de criterios con que ella ha actuado. Creo que esto es un signo de responsabilidad frente a una situación verdaderamente desagradable y grave. Pienso que es positivo que el Senado de la República y el sistema político en general estén dando una alerta clara, nítida e inconfundible respecto a las actuaciones que deben estar normadas por una ética absolutamente inquebrantable, en cuanto a la credibilidad del sistema republicano y representativo de Gobierno.

También coincido con lo manifestado por los señores senadores que hicieron uso de la palabra con posterioridad al informe que brindó la Comisión por intermedio del señor senador Korzeniak. Concretamente, me refiero a lo que han expresado los señores senadores Zumarán, Bouza y Singlet.

Además, quisiera aludir a un aspecto que ya he analizado en varias oportunidades en el Senado, es decir, a lo cuidadoso que hay que ser en todo lo que tenga que ver con las variaciones, en cuanto a normativas de loteamiento y ordenanzas de edificación.

Estimo que con suma frecuencia -y el Senado no ha Estado libre de hacerlo- se confunde todo lo que pueda ser lotear y construir más altura y con mayor volumen, con un falso criterio de modernización y progreso. A nivel nacional e internacional no está demostrado, de manera alguna, que eso se haya producido para bien. Recientemente, el Poder Legislativo ha tenido responsabilidad protagónica en hechos similares, al permitir la demolición de áreas urbanas de indudable interés cultural. Ello seguirá siendo, en mi caso, preocupación permanente, porque es realmente triste que esta Casa haya incurrido en errores de tal naturaleza. En otros ámbitos geográficos, esta situación se reitera en forma más grave porque está afectando bienes que, por su escasez y calidad, incitan a poner en movimiento un sistema de corrupción potencial al que pueden ser particularmente afectados los legisladores departamentales por no tener retribuciones acordes con la importancia de sus cargos, hecho que debería ser analizado en su oportunidad. Es posible que puedan verse sometidos a las tentaciones de corrupción, ya que se manejan cuantiosos intereses económicos, procurando variantes normativas insuficientemente meditadas y sustentadas en lo que tiene que ver con loteamientos y edificaciones contrarias al interés general, afectando, muy a menudo, áreas caracterizadas en el ámbito nacional. Esa situación es particularmente importante en el caso de Punta del Este, pero tampoco está libre de ella el departamento de Rocha. Además, esto no solamente puede darse a través de los loteamientos u ordenanzas de construcción sino, también, facilitando por ejemplo la accesibilidad a ciertas áreas singulares. De esta forma se puede estar afectando calidades ambientales y ecológicas sumamente sensibles, sobre todo si se sigue alentando la posibilidad de que se continúe con los loteamientos que ya se encuentran muy extendidos, mucho más de lo razonable para nuestro país.

Hay que ser muy cuidadosos para no terminar alentando un sistema de corrupción que, posiblemente, sea mucho más complejo y extendido de lo que en este caso concreto se ha probado, involucrando a estos dos legisladores del departamento de Maldonado, cuya actuación ha motivado el juicio político en debate.

Creo que es necesario que actuemos con entera responsabilidad, dejando, desde ya, de lado, las superficialidades y utilizando criterios que aseguren que las variantes en cuanto a nuevas ordenanzas y posibilidades de nuevos loteamientos, estén asesoradas y refrendadas por el propio Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y otros organismos técnicos. Desde luego, estoy pensando en Punta del Este, pero también en otras áreas del departamento de Maldonado. Cabe recordar que alguna importante empresa se vanagloriaba, hace poco tiempo, afirmando que las ordenanzas municipales en realidad no eran dictadas por el Municipio sino por estas firmas, que son lo suficientemente poderosas como para lograrlo. No olvidemos que, dentro de su ingenuidad e inocencia, mucha gente piensa que todo aquello que genera fuentes de trabajo es de por sí y automáticamente bueno, aunque contravenga y afecte valores paisajísticos y calidades ambientales que, por lo escasos, deberían ser motivo de un particular cuidado.

Entiendo que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Universidad, por ejemplo, deberían ser preceptivamente consultados, antes de afectar áreas departamentales que revisten importante valor a nivel nacional desde el punto de vista turístico, ecológico y ambiental.

Creo, señor Presidente, que hace bien el Senado en ocuparse de este tema que, desde tantos puntos de vista reviste características dramáticas. Me parece que la Comisión actuó correctamente al realizar un informe tan sopesado y ponderado. Asimismo, entiendo que damos una excelente imagen a nivel nacional al apoyar las actitudes que, como sana reacción, se generaron en la Junta Departamental de Maldonado.

De todas maneras, me pregunto si con esta sana reacción, no se está actuando apenas sobre dos eslabones -quizás no los

fundamentales- de una cadena de eventual corrupción, que puede ser más compleja y más extendida. Por ello se torna imprescindible comenzar a operar con criterios técnicos y rigurosos para intervenir en áreas relevantes de nuestro territorio nacional.

Por último, señor Presidente, reitero la importancia del criterio ponderado y unánime con que el Senado ha actuado por intermedio de su Comisión respectiva.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR SANTORO. - Señor Presidente: consideramos que el informe brindado por el señor senador Korzeniak es más que suficiente para que el Cuerpo tenga el debido conocimiento del trabajo realizado por la Comisión de Constitución y Legislación en relación a la acusación oportunamente formulada por la Junta Departamental de Maldonado contra dos de sus integrantes, los señores Leonel Fazzio y Ruben Pagola. Estimamos, además, que por su amplitud, su conformación y por los datos en él contenidos, este informe habilita al Senado a que, en esta oportunidad en que debe actuar como sentenciador, pueda dar su fallo con pleno conocimiento de causa.

Adelanto desde ya que esta intervención va a ser muy breve, a pesar de ser, junto con el señor senador Korzeniak, miembro informante en este asunto. Simplemente deseo efectuar unas breves reflexiones sobre temas que, a mi juicio, deben tenerse en cuenta cuando se cumple una jornada que, a nivel de un Cuerpo parlamentario es distinta a las normales. Esto está dado por la circunstancia de tener que analizar y de deber procurar la instrucción debida para, en su momento, fallar sobre la conducta de ciudadanos que en su oportunidad fueron elegidos por la soberanía para cumplir funciones legislativas a nivel municipal. En ese sentido puedo decir que ésta no es, naturalmente, una tarea grata ni tampoco una situación que impulse a efectuar intervenciones extensas por cuanto, tal como surge del propio informe, todo esto se ha debido enmarcar dentro de una muy cuidadosa rigurosidad desde el punto de vista técnico y doctrinario. Es más; la Comisión consideró que situaciones como la que estamos analizando actualmente en el Senado deben ser estudiadas dentro de esos carriles a los efectos de que se cumpla el debido proceso en forma ordenada, que los derechos se puedan ejercer con total amplitud y que también se puedan manifestar las defensas en plenitud. Esa ha sido la orientación adoptada desde el primer día por la Comisión de Constitución y Legislación del Senado a fin de trabajar en este tema que, reitero, no es grato para ningún integrante del Cuerpo.

Por otra parte, pienso que es oportuno efectuar algunas reflexiones con respecto a los gobiernos municipales y, fundamentalmente, en lo que hace a la integración de las Juntas Departamentales.

Cuando se toma conocimiento de las actuaciones de la Comisión Investigadora de la Junta Departamental de Maldonado de las gestiones de este Cuerpo cuando ingresa en la consideración del tema y cuando se reciben los distintos testimonios a nivel de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, inmediatamente se entra en contacto con una realidad que está signada por una serie de elementos que toman difícil su comprensión y que le dan un clima de sospecha. Tal como emerge de los propios testimonios de los integrantes de la Junta Departamental de Maldonado, lo cierto es que esa realidad existe en el ámbito de ese Cuerpo.

En ese sentido, queremos señalar que es conveniente reflexionar acerca de por qué se genera un ambiente extraño, de suspicacia, de dudas, que está conformado y velado por un clima de sospecha. Al respecto, se ha dicho que esto sucede, en parte, como consecuencia de la posibilidad que tienen las Juntas Departamentales de aplicar regímenes de excepción, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la aplicación de las leyes de centros poblados. Consideramos que éste ha sido un tema de permanente vigencia y que esa facultad -que en nuestro concepto se le otorga a las Juntas Departamentales cuando reciben el Mensaje correspondiente del Intendente o aun sin él, de acuerdo con las normas de centros poblados- ha sido concedida y aplicada desde hace muchos años. Creemos que no nos equivocamos al afirmar que la primera ley sobre centros poblados fue aprobada en 1946 -luego sufrió algunas correcciones- y que, desde entonces, fue un tema tremendamente conflictivo a nivel de las Juntas Departamentales. Precisamente, esto se debe al ejercicio de esa facultad de excepción que, en cierto momento, podría generar posibilidades en el orden material, que de otro modo no tendrían lugar.

A nuestro juicio, en torno al tema de las Juntas Departamentales, confluyen otros elementos que deben ser analizados en su origen y autenticidad. Si estudiamos rápidamente el proceso institucional de nuestro país, podemos advertir que una de las instituciones que ha merecido más modificaciones en su integración, es la Junta Departamental. Cabe recordar que en 1918 se crearon las asambleas representativas, que contaban con una numerosa integración, partiendo de la posibilidad de contar con un integrante en la junta representativa por cada dos mil votos, con un límite: no podían superar los noventa miembros. Posteriormente se reaccionó frente a esa posibilidad de que el cuerpo deliberativo municipal fuera tan numeroso optándose, en la Constitución de 1934, por una modificación radical. En ese sentido, se estableció que las Juntas estarían integradas en Montevideo, por 11 miembros y en los demás departamentos, por nueve. Al mismo tiempo, se realizó una distribución proporcional de los cargos entre los diversos lemas, correspondiendo la totalidad de ellos a la lista que había posibilitado la elección del Intendente -es decir la lista ganadora- en el lema triunfante. Los demás cargos se repartían por el mecanismo de representación proporcional integral. Posteriormente -y no en una modificación constitucional- el 30 de diciembre de 1936, mediante una ley constitucional aprobada en el plebiscito realizado en el país el 27 de marzo de 1938, se estableció que el sublema más votado del lema triunfante obtenía todos los cargos.

Como se puede apreciar, siempre existió preocupación en cuanto al número de integrantes de las Juntas Departamentales y a la posibilidad de que el Intendente tuviera el debido respaldo. Naturalmente que esto tenía enormes consecuencias, no sólo en lo relativo a la función de gobierno en general, sino también en lo que hace a cada una de las medidas adoptadas por el Intendente, con enorme repercusión en lo referente al respaldo que tendría a nivel de la Junta Departamental. En 1942, en la Constitución respectiva, se modifica nuevamente la integración de las Juntas Departamentales, estableciéndose que sería de 31 miembros para Montevideo y de 15 para los departamentos del interior del país. Los cargos se repartirían proporcionalmente entre los diversos lemas, votándose en la misma hoja que al Intendente. Asimismo, la mayoría de los cargos se adjudicaría a la lista triunfadora, a la que pertenece el Intendente electo.

En la Constitución de 1952, se dispuso la acumulación de votos por lema para cualquier cargo electivo, que sólo se podría hacer en función de lemas permanentes. En ese sentido, se optó por una solución que recuerda la de 1918, ya que se volvió a una integración muy numerosa en las Juntas Departamentales; la de Montevideo pasó a tener 65 miembros, mientras que las del interior, contaban con 31 integrantes.

En la Constitución de 1967 -actualmente vigente- se establece que las Juntas Departamentales de todo el país estarán integradas por 31 miembros.

Hemos realizado esta rápida descripción de la evolución de la integración de las Juntas Departamentales porque creemos que es importante analizar problemas que existen en la base del sistema municipal y que afectan la posibilidad de que se cumpla debidamente con la función deliberativa y legislativa de las distintas comunas del país. Precisamente, ha sido motivo de preocupación de nuestros constituyentes y legisladores -como en 1936- el de proceder a modificar permanentemente el número de integrantes de las Juntas Departamentales. Esto no se debía solamente a un prurito de carácter electoral o para procurar una mayor representación o mejor distribución de los cargos entre los distintos sectores que comparecían a una elección, sino que la base de todas estas modificaciones radicaba, fundamentalmente, en que el Intendente contara con el respaldo suficiente para cumplir debidamente con su función.

Es importante destacar que la elección de los señores ediles se realiza el mismo día de la elección de los cargos nacionales. Actualmente esto se lleva a cabo por medio de listas separadas, pero con el mismo lema que corresponde en lo nacional y con la posibilidad de emplear sublemas para la elección de ediles. Esto trae como consecuencia que, en la mayoría de los casos, los ediles resulten prácticamente desconocidos para la ciudadanía, logrando el cociente electoral a través de los sufragios que aportan, de manera fundamental, los candidatos a la Presidencia de la República, al Senado o, en forma particular -esto tiene enorme vigencia en los departamentos- a los cargos de representantes nacionales. A este respecto, se da una situación que debe precisarse por la circunstancia de que no se enfrenta directamente a la ciudadanía, sino que se presenta una lista que prácticamente es llevada por los propios candidatos, y naturalmente por el propio partido en que esa lista comparece. Esto hace que, posteriormente, a nivel municipal, el edil -que cumple tareas de suma importancia para su departamento en lo referente a los temas municipales- quede en cierta medida alejado de percibir cuál es su verdadera responsabilidad. A nuestro juicio, esto se debe a que existe un defecto en la forma de elección de este cargo, que le quita presencia directa ante la ciudadanía y, por lo tanto, le resta la responsabilidad natural que cualquier ciudadano que resulte electo para un cargo representativo de la soberanía debe ejercer y a la cual debe responder.

(Ocupa la Presidencia el señor senador Abreu)

-Hemos querido formular estas apreciaciones porque creemos que es el momento oportuno de hacerlo, en la esperanza de que se comprenda que esta es una de las áreas de nuestra organización institucional en la que, en algún momento, habrá que proceder a realizar las modificaciones del caso. Además del número y de la forma de elección, creemos que un factor que distorsiona y enajena la función de los ediles es el hecho de que por disposición constitucional son honorarios en el ejercicio de sus cargos, lo que ha llevado a que se ponga en práctica la más frondosa imaginación para superar esa prohibición establecida por la Constitución mediante estipendios que se toleran, prácticamente, en todo el país y que no resultan adecuados al texto de la Carta Magna. Pensamos que los ediles deben ser menos numerosos y retribuidos, afrontando directamente la elección, a los efectos de que el ejercicio de la función pública que les corresponde a nivel municipal la cumplan en el pleno sentido de su responsabilidad, como ciudadanos que ofrecieron programa, nombre y conducta a la voluntad de la ciudadanía.

Antes de finalizar nuestra intervención, queremos hacer referencia a que en cierto momento se recibieron, a nivel de la Comisión de Constitución y Legislación, sendas notas del señor Leonel Fazzio, señalando que había procedido a presentar la renuncia al cargo de edil de la Junta Departamental de Maldonado, calificándola como indeclinable. Dado que se han hecho algunas manifestaciones públicas por parte del señor Leonel Fazzio, en el sentido de que él ya era un edil renunciante y que, por tanto, el Senado no estaría en condiciones de proceder a dictar la sentencia en este caso, queremos señalar -pues se trata de un elemento de fácil comprensión- que la renuncia nunca es de carácter unilateral, sino que debe ser aceptada por el Cuerpo ante el cual se procede a presentarla.

(Ocupa la Presidencia el doctor Aguirre Ramírez)

-Sin embargo, hasta el presente la Junta Departamental de Maldonado -por lo menos a nivel de la Comisión no existe una información distinta- no ha procedido a considerar dicha renuncia, considerando que está en plena tramitación el juicio político a los señores ediles; además, ellos y ese deliberativo departamental ya carecía de las potestades consiguientes para proceder a optar por otra forma para la separación del cargo. Esto es

así, ya que la renuncia unilateral no corresponde no tiene en absoluto valor y en el orden de la Junta Departamental, una vez que se procedió a practicar la acusación ante el Senado, se carece de facultades y de competencias para resolver sobre la renuncia presentada por uno de los ediles involucrados. En ese sentido creemos, pues, que el Senado está habilitado, con plena capacidad y competencia, para dictar el fallo de acuerdo con las conclusiones que, naturalmente, estime conveniente para separar de sus cargos a los señores ediles Ruben Pagola y Leonel Fazzio.

Simplemente, queremos concluir nuestras palabras con una referencia anecdótica. Hace 32 años intervinimos en un juicio político a nivel de la Cámara de Representantes. En esa oportunidad, se acusó desde ese ámbito al Consejero Nacional de Gobierno, señor Eduardo Víctor Haedo, por haberse ausentado del país en uso de licencia sin la autorización legislativa correspondiente para asistir al Período de Sesiones de las Naciones Unidas. La acusación se basaba en que había sido violada la Constitución de la República, por cuanto no se había solicitado la autorización consiguiente para alejarse del país. Es sabido que esa acusación del Senado no fue admitida, sino rechazada, en una pieza de valor jurídico y técnico redactada en ese entonces y que integró, también, parte de la información que manejó la Comisión de Constitución y Legislación. Con el transcurrir del tiempo, debemos decir que en aquella ocasión se trataba simplemente del no cumplimiento, por parte de un señor Consejero en uso de licencia, de un precepto constitucional para ausentarse del país. Naturalmente, estas circunstancias son distintas y tenemos la esperanza de que este sea el último de los juicios políticos que se tramiten a nivel del país y el fallo sea el que corresponda.

El juicio político está instaurado con la finalidad de preservar las instituciones; está bien que se aplique, pero sería mejor que no hubiera nunca necesidad de utilizarlo.

SEÑOR BATALLA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BATALLA. - Señor Presidente: queremos expresar unas pocas palabras pues, obviamente, nuestra firma aparece en el informe de la Comisión y porque además compartimos plenamente las expresiones que, como miembro informante, pronunciara el señor senador Korzeniak y casi todas las que se han vertido sobre el tema.

Simplemente, queremos señalar un hecho que para nosotros es muy importante. Al pie del informe de la Comisión obran 7 firmas que representan los 4 lemas integrantes de este Cuerpo. Creo que en la Comisión no hubo ninguna discrepancia. Si mal no recuerdo, pienso que el único desacuerdo se produjo con respecto a la naturaleza de la decisión que adoptaría el Senado, en la medida que algunos de sus integrantes entendían que se trataba de una posición jurisdiccional y otros que no era así. No obstante, todo el trabajo de la Comisión fue realizado por unanimidad, intercambiando opiniones en todos los temas y actuando con profundidad. Creo que resulta enormemente enaltecedor el hecho de que en el informe, que examinan con profundidad y extensión todos los aspectos que involucran al juicio político y no hay una sola adjetivación ni elemento calificativo, sino que se ha tratado con absoluta objetividad lo que, en nuestro concepto y en el de la Comisión, son las conductas que dieron lugar al juicio político.

Por lo tanto, más allá de los partidos, de los lemas y de los sectores, deseo destacar que se ha trabajado con un profundo sentido de responsabilidad en la búsqueda de un saneamiento democrático que el país necesitaba imperiosamente.

SEÑOR ABREU. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ABREU. - Señor Presidente: en mi calidad de Presidente de la Comisión de Constitución y Legislación, quiero resaltar la concordancia con el informe elevado por los señores senadores Korzeniak y Santoro y que fuera hecho suyo, por unanimidad, por parte de la Comisión. Cabe destacar que se trata de un informe profesional, seriamente elaborado, sobriamente fundado, sin ningún tipo de adjetivo -tal como lo expresó certeramente el señor senador Batalla- y que respondió, fundamentalmente, a la necesaria profundización que un tema de esta naturaleza requería de la Comisión de Constitución y Legislación.

Por otra parte, deseo poner énfasis acerca de la forma en que trabajó la Comisión, su objetividad, su dedicación, actuando con serenidad, firmeza, profesionalidad y, fundamentalmente, desprovista de todo tipo de partidarismo que, de alguna forma, pudiera oscurecer o desviar el objetivo que se persigue en un instituto tan importante y delicado como lo es el del juicio político.

En ese sentido, los informes presentados por los señores senadores Santoro y Korzeniak, son un fiel reflejo del trabajo de la Comisión y, fundamentalmente, de la preocupación que ésta ha tenido por otorgar, a quienes han sido imputados ante el Senado por la Junta Departamental de que eran miembros, las mayores garantías en el marco del debido proceso. Quiero resaltar esta actitud y esta conducta de la Comisión de Constitución y Legislación y la forma en que fue analizado un tema de tanta importancia que refiere a la transparencia y al aporte que tiene la función pública en la actividad política. En consecuencia, las conclusiones de la Comisión de Constitución y Legislación y la resolución que pueda tomar el Senado constituyen el aporte que realizamos desde el punto de vista político, quienes, de alguna forma, tenemos la obligación y el deber de contribuir a la mayor transparencia y cristalinidad de la conducta de los hombres públicos.

SEÑOR BOUZA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BOUZA. - Señor Presidente: en primer lugar, quiero señalar que me felicito de integrar un Cuerpo que, en una instancia tan difícil, en una situación tan extrema como lo es el juicio político y habiendo cumplido todas las etapas a cargo de la Comisión de Constitución y Legislación, haya brindado las más absolutas garantías a quienes han sido acusados por la Junta Departamental de Maldonado.

En segundo término, quiero decir que en cuanto a lo que considero como elementos sustanciales de juicio para el pronunciamiento que debemos hacer en esta instancia, como órgano que debe fallar en el juicio político, ellos, han sido señalados por la Comisión en el sentido de cuál es la característica de los delitos graves, reclamados por el artículo 93 de la Constitución de la República, y cuáles son los efectos del pronunciamiento del Senado. Debo decir que, con respecto a esos dos elementos que me parecen sustanciales, los criterios que ha expuesto la Comisión son absolutamente compartibles. El primero, desarrollando la tesis de que los delitos graves que el constituyente reclama deben ser entendidos en función de la actividad pública y política de quienes son juzgados, es distinto al que un juez debe tener en cuenta cuando juzga a un ciudadano. No digo distinta porque deba tener menor rigurosidad, sino, por el contrario, porque debe ser mayor para juzgar a aquéllos que administran los bienes de la colectividad y, por consecuencia, deben tener -como aquí se ha señalado- una conducta cristalina que responda sin ninguna mancha a lo que ha sido el mandato de los ciudadanos en las urnas.

Por otra parte, debo decir que también comparto lo que la Comisión ha aconsejado, en el sentido de que el pronunciamiento del Senado se refiera única y exclusivamente a desinvestir de su cargo al jerarca que es acusado en el juicio político. Como muy bien señalaba el señor senador Korzeniak, a diferencia del "impeachment" del Derecho anglosajón, nuestra Constitución estableció a texto expreso en el artículo 102 que no hay otro efecto más que el de alejar del cargo a quien se le comprueba la violación de la Constitución o la comisión de otros delitos graves. De la misma forma en que subrayo sin ninguna duda el criterio señalado por la Comisión y en función de que lo comparto, quiero manifestar una duda -casi una discrepancia- no con el contenido del informe, sino con algunas expresiones vertidas en la Comisión y que, en el transcurso de este debate han sido expuestas hace unos instantes por el señor senador Santoro. Ellas se refieren -aclaro que lo estoy planteando desde el punto de vista estrictamente jurídico y creo que todos nos hemos manejado con ese criterio y hemos alejado de aquí las pasiones políticas que no deben entrar en esta discusión- a cuál debe ser la actuación del Senado frente a una circunstancia ulterior que se plantea por la presentación de la renuncia de uno de los ediles acusados por la Junta Departamental de Maldonado.

El Acta Nº 155 de la Comisión de Constitución y Legislación dice lo siguiente: "A continuación se da cuenta de una nota presentada por el señor edil Fazzio comunicando su renuncia al cargo ante la Junta Departamental de Maldonado. Al respecto, la Comisión sienta el criterio unívoco de la no pertinencia de aceptar dicha renuncia por parte de la Junta. Su aceptación a posteriori de la acusación ante el Senado, implicaría el retiro de la denuncia y la no prosecución de un juicio en trámite por determinación unilateral".

Señor Presidente: si tal como lo dice la Comisión -y como lo acepto- todos concluimos que el efecto máximo que puede tener la sentencia del Senado es desinvestir de su cargo al edil acusado, es decir separarlo de su función, llegar a la circunstancia en la que no es más edil, tal como fue electo por la ciudadanía, cuando estamos ante la presentación de una renuncia, ¿qué otra sanción podemos aplicar? La renuncia implica de parte del titular del cargo la aspiración a separarse del mismo. Tal como lo señalaba el señor senador Santoro, estoy de acuerdo con que la separación del cargo no se produce únicamente por el pronunciamiento del renunciante, sino que debe ser aceptado por el Cuerpo. Además, es cierto que desde que esa renuncia se presentó, la Junta Departamental de Maldonado no se reunió, no la consideró y, en consecuencia, no la aceptó. Sin embargo, me pregunto si la Comisión de Constitución y Legislación del Senado le puede decir a la Junta Departamental de Maldonado que no puede reunirse para aceptar esa renuncia. Si dicha Junta hubiera sesionado y hubiera aceptado la renuncia ¿cuál hubiera sido la consecuencia? El señor edil Fazzio hubiera dejado de ser edil. Si el Senado -como creo que va a suceder- se pronuncia y en su fallo acoge lo que aconseja la Comisión de Constitución y Legislación, ¿qué es lo que va a suceder? Va a separar de su cargo a los señores ediles Pagola y Fazzio, por lo que dejarán de ser ediles. Entonces, ¿cuál es el resultado distinto que dicha Comisión y el Senado obtienen en cuanto a la situación del señor edil Fazzio cuando le dicen a la Junta Departamental que no acepte la renuncia? Debemos tener en cuenta que si la Junta Departamental ya la hubiera aceptado, este señor no sería actualmente edil. ¿Qué es lo que quería el Senado? Quería culminar este procedimiento y él termina precisamente con la separación del cargo. Como lo señaló muy bien el señor senador Korzeniak, no existe otra consecuencia en nuestro Derecho.

Con referencia a la renuncia, el tratadista a quien todos citamos -y creo que lo hacemos bien, ya que ha sido catedrático de Derecho Administrativo en nuestra Facultad de Derecho- el doctor Sayagués Laso, opina lo siguiente: "La renuncia es un acto unilateral del funcionario, mediante el cual expresa su voluntad de dejar el cargo que ocupa. Requiere la aceptación de la Administración para que surta todos sus efectos, desinvistiendo al funcionario en forma definitiva, salvo que a texto expreso se consagre la solución contraria".

A continuación, agrega:

"A su vez, la aceptación de la renuncia es también un acto discrecional, en el sentido de que la Administración puede rechazarla si la considera intempestiva y susceptible de afectar el funcionamiento del servicio, o si tuviera como finalidad eludir una medida disciplinaria, ya que luego de aceptada y quedar desinvestido el funcionario, no se le puede sancionar disciplinariamente".

En mi opinión, señor Presidente, no podemos decir que esta sea una renuncia intempestiva, puesto que esta persona la presenta en función de un resultado que prevé que se va a producir. El hecho de que la Junta Departamental de Maldonado acepte la renuncia, tampoco afectaría su funcionamiento; por el contrario, el no aceptarla supondría que el Organo está en condiciones de desintegrarse.

Más adelante, el doctor Sayagués Laso afirma: "Si tuviera como finalidad eludir una medida disciplinaria". Creo que esa circunstancia no se da aquí, porque la máxima medida disciplinaria que puede aplicar el Senado es desinvestir a estos ediles de sus cargos, que es lo mismo que si se aceptara la renuncia.

En consecuencia, señor Presidente, así como compartí expresamente los criterios formales señalados por la Comisión en cuanto a las condiciones necesarias para el pronunciamiento, así como comparto los fundamentos por los que la Comisión se pronuncia a favor de la separación de su cargo a los dos señores ediles acusados -es decir que comparto la parte sustancial del pronunciamiento en el sentido de que la conducta de ambos señores ediles es gravemente delictiva y que merecen ser sancionados con el fallo favorable del Senado para desinvestirlos de sus cargos- señalo que no me parece correcto que el Senado, por intermedio de este pronunciamiento de la Comisión, haya dicho a la Junta Departamental de Maldonado que no puede interrumpir el procedimiento, aceptando la renuncia de alguien que se quiere alejar de su cargo e impedir que se produzca el hecho resultante del pronunciamiento del Senado.

Esta es una pretensión que va más allá de lo que este Cuerpo puede obtener por medio de este pronunciamiento. Francamente, no entiendo por qué la Comisión tuvo esta actitud. No es verdad que si la Junta acepta la renuncia del edil renunciante, está retirando la acusación. No; lo que sucede es que al aceptar dicha renuncia se produce la circunstancia que también se podía conseguir a través del fallo favorable del Senado. Entonces, me pregunto si lo que queremos es quedarnos con el caso, o que en la Junta Departamental de Maldonado estos ediles que han sido acusados ya no la integren. Al parecer, se tiende a lo primero.

Por lo tanto, señor Presidente, reitero que me felicito de que la Comisión de Constitución y Legislación haya actuado con las garantías que lo hizo y de que haya señalado los criterios que sin duda van a sentar jurisprudencia con respecto a este tema tan espinoso y difícil de nuestro Derecho Constitucional. Sin embargo, percibo un último elemento que no comprendo totalmente. Es algo así como si -por suerte, este no es el caso- en una legislación en la cual hubiera pena de muerte, quien está siendo juzgado muera momentos antes de ejecutarse su condena y, ante esto, el Juez pida que le lleven el cadáver para ponerlo en la silla eléctrica.

SEÑOR SILVEIRA ZAVALA. - ¡No sea malo, señor senador!

SEÑOR BOUZA. - No estoy siendo malo; estoy hablando muy en serio.

SEÑOR RAFFO. - No es feliz ese ejemplo.

SEÑOR BOUZA. - Le repito que estoy hablando muy en serio, quizá usted sepa mucho del tema y pueda contestarme; si no, no se ría más.

Señor Presidente: estaba hablando seriamente de este asunto, porque creo que es bueno que todos nosotros, que hoy somos jueces y cumplimos una muy alta función, juzguemos con una absoluta objetividad y aplicando estrictamente nuestro Derecho.

SEÑOR RAFFO. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR BOUZA. - No le voy a conceder una interrupción, porque no tengo ganas.

SEÑOR RAFFO. - Parece que hoy estamos de babosos.

SEÑOR BOUZA. - ¿Cómo dijo?

SEÑOR RAFFO. - Que parece que estamos de babosos.

SEÑOR BOUZA. - ¡No sea atrevido! ¡Usted nos tiene acostumbrados a que es un atrevido y un maleducado!

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Sergio Abreu). - La Presidencia advierte a los señores senadores que no deben dialogar. El señor senador Bouza está en uso de la palabra y no puede interrumpir el señor senador Raffo. Por lo tanto, solicito a todos los señores senadores que mantengamos el estilo de cortesía parlamentaria.

Puede continuar el señor senador Bouza.

SEÑOR BOUZA. - El señor Presidente debió advertir al señor senador Raffo que estaba fuera del estilo mínimo parlamentario cuando hizo su apreciación.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Sergio Abreu). - He advertido a todos los señores senadores, incluyendo a la Presidencia.

Puede continuar el señor senador Bouza.

SEÑOR BOUZA. - De todos modos, esa es una costumbre del senador.

Decía que me da lástima que un estudio tan bien hecho, que ha sentado principios que me parecen absolutamente ajustados a la mejor interpretación de la Constitución de la República y que, reitero, deben servir como buen precedente para la aplicación de estas normas constitucionales, tenga esta última pequeña falla.

Personalmente, condeno al señor edil Fazzio, como condeno también al señor edil Pagola. Creo que han cometido delitos que dan mérito a que el Senado los separe de sus cargos. Sin

embargo, no comparto que cuando uno de ellos se ha querido separar de su cargo, la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, exprese a quien debe aceptar esa renuncia, "señores, no acepten esa renuncia", sobre todo, cuando el recibo de esa renuncia produciría el mismo resultado que el pronunciamiento del Senado.

Como me parece que estamos actuando para establecer criterios no solamente para esta instancia, sino en relación con futuros pronunciamientos, quiero señalar que este es un error. Y, como todos nos debemos pronunciar con absoluta ecuanimidad, sabiendo que estamos administrando elementos de extremo cuidado en el funcionamiento de la Constitución de la República, también afirmo que voy a votar el informe de la Comisión en el sentido de separar de sus cargos a los señores ediles Pagola y Fazzio. Lo voy a hacer a instancias de la advertencia de la Comisión de Constitución y Legislación en cuanto a que la Junta Departamental de Maldonado no hizo lo que debió haber hecho: aceptar esa renuncia y alejar de su cargo a quien manifestó su deseo de hacerlo.

Como esto no ha sucedido, hoy nos encontramos frente a la instancia de que los dos acusados ahora deberán ser condenados por el Senado. Reitero que ha habido un criterio que, a mi juicio, es erróneo.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Sergio Abreu). - Están anotados el señor Presidente del Senado y los señores senadores Ricaldoni y Raffo.

Tiene la palabra el señor Presidente del Senado.

SEÑOR AGUIRRE RAMIREZ. - Adelanto que mi propósito es realizar una intervención no demasiado extensa.

SEÑOR RAFFO. - ¿Me permite una interrupción, doctor Aguirre Ramírez?

SEÑOR AGUIRRE RAMIREZ. - Para aclarar una incidencia que se acaba de producir, con mucho gusto le concedo la interrupción que me solicita el señor senador.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Sergio Abreu). - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR RAFFO. - Aprovechamos la gentileza del doctor Aguirre Ramírez -que no fue la de otros señores senadores- para hacer la siguiente aclaración. Cuando pedimos una interrupción al señor senador Bouza, nuestra intención era hacer un aporte al debate. Seguíamos con mucha atención lo que él expresaba y la interpretación que hacía sobre este tema, pero no nos pareció feliz el ejemplo utilizado de un condenado a muerte que fallece antes de que se lleve a la práctica la pena. Frente a esta situación, parecería ridículo que el Juez ordenara la entrega del cadáver para poder ejecutarlo.

Decimos que el ejemplo no es feliz, no porque se trate de la pena de muerte ni porque pueda parecer un hecho macabro, sino porque la valoración correcta de esta situación sería, no que el hombre se muriera, sino que pidiera permiso para matarse.

Entonces, nos parece que la equivalencia correcta entre los casos que aquí se discuten -es decir, la aceptación de la renuncia por parte de la Junta o, lo que produciría el mismo efecto, la decisión del Senado reservándose el derecho a destituir a ambos ediles a pesar de que uno de ellos haya presentado de antemano su renuncia ante la Junta Departamental de Maldonado- sería la del condenado a muerte que pide suicidarse. Creemos que ésta es la equivalencia adecuada del caso y que así debería ser considerada. Por lo tanto, esa cruda y trágica equivalencia a la que el señor senador Bouza aludió en el Senado debe tomarse en un mismo nivel de consideración.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Sergio Abreu). - Puede continuar el señor Presidente del Senado.

SEÑOR AGUIRRE RAMIREZ. - He querido intervenir en el debate porque considero que esta actuación del Senado, en virtud de la cual va a dictar sentencia en un juicio político -y hago caso omiso de quiénes son los acusados en esta circunstancia- tiene un carácter histórico, por circunstancias a las que luego me referiré. Como esto es lo fundamental que quiero señalar, primero deseo hacer algunas precisiones sobre el punto de vista del señor senador Bouza, en cuanto a la posición de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado respecto a la incidencia que, sobre los poderes que el Cuerpo tiene para fallar un juicio político, reviste la situación en la que un acusado presenta renuncia ante el Cuerpo que integra y éste, eventualmente, pudiera aceptarla.

Aquí se ha dicho que la Comisión de Constitución y Legislación sentó la tesis de que la Junta Departamental de Maldonado no estaba habilitada para aceptar la renuncia presentada por el señor edil Fazzio y que así se lo comunicó, o que tuvo la intención de que ésta no se reuniera para ejercer su atribución natural de considerar la renuncia de uno de sus integrantes.

Creo -y aclaro que, ante una consulta verbal, me lo ratificó así el señor senador Korzeniak- que tal tesis no ha sido sustentada por la Comisión de Constitución y Legislación. Esta, habida cuenta de que el edil juzgado le informó que había renunciado a su cargo, con la evidente intención de que cesara el juicio político en torno a su persona, discutió el tema de qué incidencia podía tener en los poderes del Senado en esta materia, el hecho de que la renuncia fuere eventualmente aceptada. La Comisión de Constitución y Legislación entendió -creo que por unanimidad de sus miembros- que, desde ese punto de vista tal renuncia no tendría efecto, porque la acusación no puede ser retirada luego de haber sido presentada; pero no comunicó nada a la Junta Departamental de Maldonado, puesto que eso hubiera sido improcedente. Como es sabido, ésta, al igual que la de cualquier otro departamento, no está sometida a jerarquía ni a control del Senado de la República, salvo, precisamente, en el caso de que un edil sea acusado por el procedimiento del juicio político. Por consiguiente, se hubiera tratado de un acto contra-

rio a Derecho y, en todo caso, esa comunicación sólo podría haber sido cursada por el Senado. Reitero que dicha comunicación hubiera sido un acto ilegítimo, que en nada obligaría a la Junta Departamental de Maldonado. Pero eso no ocurrió.

En cambio, lo que puede discutirse -y en ello tenemos que centrar el problema- es si era acertada o no la opinión de la Comisión de Constitución y Legislación al establecer que, en caso de serle aceptada la renuncia al edil Fazzio por la Junta Departamental de Maldonado, igualmente el juicio político debía proseguir o, dicho de otra manera, que ésta no tenía la facultad de aceptarla.

Creo que el enfoque correcto del problema surge, precisamente, de la cita que con tanta oportunidad ha hecho el señor senador Bouza de las opiniones del siempre recordado maestro del Derecho Administrativo, Enrique Sayagués Laso. Voy a citar de memoria lo expresado por el doctor Sayagués Laso, puesto que fue muy clara la opinión que leyó el señor senador Bouza. Señalaba Sayagués que la renuncia no debe ser aceptada en determinados supuestos. Uno de ellos es cuando la renuncia tiene por objeto escapar a un procedimiento disciplinario, es decir, eludir una sanción disciplinaria que le va a ser aplicada al renunciante, lo cual, en realidad, es una forma ilegítima de ejercer el poder que todo funcionario tiene de hacer cesar su vínculo con la Administración por medio de la dimisión a su cargo. Esa motivación es espúrea si se utiliza para impedir que el funcionario sea sancionado. Por ejemplo, creo que en el instituto policial y en las Fuerzas Armadas existe -aclaro que no soy experto en sus reglamentaciones y Leyes Orgánicas- el mecanismo de la baja, pero ésta no se concede cuando está en trámite un sumario u otro procedimiento a que haya sido sometido el funcionario para dilucidar su responsabilidad disciplinaria.

En este caso, señor Presidente, es evidente que el funcionario está sometido a un procedimiento que la práctica y la doctrina denominan juicio político, el cual en mi concepto -y aunque ello no está dilucidado en el informe de la Comisión- es de naturaleza jurisdiccional y termina con una pena: la separación del cargo en caso de que se considere que la acusación es fundada y que hay responsabilidad político-penal del funcionario juzgado. Por lo tanto, es evidente que esta renuncia está dirigida a impedir, en caso de ser aceptada, que el Senado se pronuncie, actúe como Juez, dicte sentencia y haga efectiva la separación del cargo que, específicamente, en esta circunstancia es una pena. En consecuencia, me parece que desde cierto punto de vista tiene razón la Comisión de Constitución y Legislación cuando dice que esta renuncia no debería ser aceptada, ya que es una manera anormal de impedir que el Senado termine de actuar en un problema que ya es de su competencia.

Naturalmente, el señor senador Bouza tiene razón en cuanto a que si la Junta Departamental de Maldonado le hubiera aceptado la renuncia al edil Fazzio, el Senado no podría dictar sentencia separándolo de su cargo, puesto que ya no ocuparía su titularidad, operándose lo que en materia contencioso administrativa el doctor Cassinelli Muñoz considera una causa de extinción de la instancia jurisdiccional por lo que él denomina "cesación de la materia de la contienda". ¿Cuál es la contienda aquí? La acusación de la Junta Departamental de Maldonado contra un edil a efectos de saber si es responsable o no y determinar su separación del cargo. Pero, obviamente, si el edil ya no lo es, porque se le aceptó la renuncia, se acabó la contienda y, en consecuencia, no hay posibilidad de ejercer los poderes jurisdiccionales del Senado para separarlo del cargo. Ahora bien, creo que si la Junta Departamental de Maldonado le hubiera aceptado la renuncia, no habría tenido un comportamiento arreglado a Derecho, ya que, en mi concepto, también habría incurrido en desviación de poder.

Es decir, que habría usado poderes de los que regularmente está investida, para un fin distinto de aquel en cuya vista o mérito se le han conferido. El poder de aceptar una renuncia esta instituido porque es natural que un órgano pueda decidir si un miembro del mismo se puede alejar de él o no por razones particulares, éticas o de salud, por ejemplo. Pero, se le ha cometido ese poder para impedir que el Senado, a cuyo fallo está sometido en un juicio político, dicte sentencia. Creo que, en este caso, hasta se podría hablar no de violación de la separación de Poderes -pues una Junta Departamental no integra un Poder sino la Administración Descentralizada Departamental, que es un género de lo que en Italia se conoce como la Descentralización horizontal o por regiones- pero sí una manera de impedir que un órgano de otro Poder ejerza facultades que le han sido atribuidas por la Constitución de la República.

SEÑOR KORZENIAK. - ¿Me permite una interrupción, señor Presidente del Senado?

SEÑOR AGUIRRE RAMIREZ. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Sergio Abreu). - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Deseo corroborar el razonamiento que viene realizando el señor Presidente del Senado.

Como es sabido, el juicio político en el Uruguay tiene dos fuentes que se mencionan en el informe. La fuente básica es el juicio político inglés y norteamericano, con algunas diferencias que han sido señaladas y que el Constituyente uruguayo descartó. La otra fuente -utilizada sobre todo para iniciar juicio político al Presidente de la República- es el juicio de residencia español que también incide en la materia.

En el juicio político inglés y norteamericano -que repito fue tenido en cuenta fundamentalmente por todas las Constituciones latinoamericanas- está muy claro el tema que estamos discutiendo. El libro de Corwin que está citado en el Informe, trata específicamente el tema relacionado con el hecho de que un acusado en un juicio político pueda renunciar, y la tesis que sostiene es la negativa. En ese sentido, la jurisprudencia parlamentaria en Estados Unidos y en Inglaterra -aquí no se ha dado el caso- es terminante. Deseo aportar el recuerdo de la ocasión en que en el ambiente político norteamericano se le iba a ini-

ciar juicio político al entonces Presidente Nixon. Cuando él se enteró de que iba a promover la acusación, renunció de inmediato, en virtud de que después de transcurrida esta instancia, perdía el derecho de renuncia. En estos casos, se comunica la acusación y queda sometido a juicio del Senado que es presidido -en Estados Unidos- por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia cuando se juzga al Presidente de la República. La renuncia del Presidente Nixon fue tan rápida e intempestiva precisamente para evitar que se promoviera la acusación, porque la solución en el "impeachment" norteamericano -en el que se ha inspirado el sistema uruguayo- establece que después de la acusación no puede haber renuncia. Esto es lo que, además, en materia administrativa en nuestro país se practica en términos jurídicos. A veces hay benevolencia de la Administración para no llevar a cabo una denuncia penal y si el funcionario renuncia ésta se deja de lado. Pero cuando se trata de un tema grave no se le acepta la renuncia al funcionario que está sometido a un sumario administrativo porque ello tiene efectos distintos que los de la destitución, inclusive, en lo que tiene que ver con los derechos jubilatorios.

SEÑOR BOUZA. - ¿Me permite una interrupción, señor Presidente del Senado?

SEÑOR AGUIRRE RAMIREZ. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Sergio Abreu). - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR BOUZA. - Señor Presidente: en primer lugar, quiero señalar que lo que ha expresado el señor senador Korzeniak resulta de lo que ya ha dicho en su intervención como miembro informante.

El "impeachment" del derecho inglés y norteamericano tiene consecuencias que van más allá de la separación del cargo. Inclusive, él expresaba que puede llegarse a la aplicación de penas corporales. La Constitución Nacional -como también lo señaló en su oportunidad- en su artículo 102 se apartó de ese criterio y estableció que el único efecto del juicio político es la separación del cargo, hecho, fenómeno o circunstancia que se da con la renuncia aceptada.

El señor Presidente del Senado argumenta -con el conocimiento jurídico que todos le reconocemos- señalando que tal como yo leía en el Tratado de Sayagués Laso, el Organo que recibe la renuncia puede no aceptarla cuando están pendientes sanciones disciplinarias. En este sentido, pregunto: ¿qué sanciones disciplinarias están pendientes para estos ediles? ¿Cuál es la sanción disciplinaria que se les va a aplicar a partir de mañana a los señores ediles Pagola y Fazzio? Ellos dejarán de ser ediles y no habrá otra sanción, porque en la circunstancia de ser miembros de la Junta Departamental, como no están amparados por las inmunidades y responsabilidades que la Constitución prevé para los legisladores nacionales, la Justicia no tiene ningún impedimento para actuar sobre ellos y, precisamente, así lo ha hecho. Es así que los citados ediles ya están sometidos a la Justicia y fueron procesados por ella, uno por soborno y el otro por cohecho. Entonces, ¿qué es lo que estaría impidiendo la Junta Departamental de Maldonado si acepta la renuncia? ¿Qué sanción disciplinaria no se estaría aplicando? Ninguna.

Por otro lado, señor Presidente -y pido al doctor Aguirre Ramírez que me disculpe- personalmente leí el Acta Nº 155 de la Comisión, en donde se dice que al respecto, la Comisión sienta el criterio unívoco de la no pertinencia de aceptar dicha renuncia por parte de la Junta Departamental. En ningún momento dije que esto se le hubiera comunicado a la Junta Departamental de Maldonado; en cambio, sí sé que la Comisión hizo muy bien al actuar en forma pública respetando otro mandato constitucional. Sin duda, quienes integran la mencionada Junta Departamental se enteraron de que la Comisión especializada del Senado opinaba que dicho órgano legislativo no debía aceptar la renuncia de los ediles.

No he dicho que se tratara de una comunicación, sino simplemente de un pronunciamiento que hecho en forma pública, puede tener efectos que, a mi juicio, no están de acuerdo con lo que deben ser los elementos básicos de un pronunciamiento del Senado.

Por último, señalo que luego de que el Cuerpo se pronuncia, separando del cargo a los dos ediles, no hay efectos disciplinarios que la Junta Departamental pueda aplicar más allá, reitero, de la separación del cargo. Las sanciones vendrán -si las hay- por la condena penal que dicte la Justicia Ordinaria para la cual en nada interfiere este pronunciamiento del juicio político.

SEÑOR SILVEIRA ZAVALA. - Formulo moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone el orador.

SEÑOR RICALDONI. - No es reglamentario, señor senador.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Sergio Abreu). - Tiene razón el señor senador Ricaldoni; es por 20 minutos y por una sola vez.

Puede continuar el señor Presidente del Senado.

SEÑOR AGUIRRE RAMIREZ. - Señor Presidente: prácticamente había finalizado la parte de mi exposición referida al tema que planteó el señor senador Bouza. No obstante, ante la reiteración y ampliación de su tesis, que formuló por vía de interrupción quiero decir que el fundamento de la opinión del doctor Sayagués Laso es enteramente aplicable a este caso, ya que éste se colocó en la hipótesis habitual, al esclarecer este punto.

Me explico: no es normal que un funcionario sea sometido a juicio político; más aun, la inmensa mayoría, la generalidad de los funcionarios públicos, no pueden ser sometidos a juicio político, sino solamente a los procedimientos disciplinarios habituales, por las faltas que hayan cometido en el ejercicio de su función administrativa.

Entonces, el profesor Sayagués Laso no pudo prever la situación excepcionalísima de funcionarios que son titulares de los Poderes del Gobierno, tanto en el Poder Ejecutivo, como en el Poder Legislativo, o de los titulares de otros órganos de creación constitucional, de contralor de regularidad jurídica, como la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo -si no recuerdo mal- que, naturalmente, no son funcionarios sometidos a procedimientos disciplinarios comunes. Pero el fundamento de la opinión del doctor Sayagués Laso es concluyente y es lo que esclarece el tema. Si la persona presenta una renuncia para escapar al pronunciamiento de un órgano que lo va a sancionar, no procede aceptarla. Y si, en este caso, el señor edil de que se trata presentó la renuncia, evidentemente, porque ya sabía, porque ya era notorio, desde que el juicio es público -como lo dice el señor senador Bouza- que la Comisión del Senado por unanimidad de sus miembros, ya había formado criterio en cuanto a que la acusación era fundada y a que había que sancionarlo, la consecuencia que trae la aceptación de su dimensión es el impedimento de que el órgano jurisdiccional actúe y aplique la pena prevista por la Constitución. Entonces, por las mismas razones que el profesor Sayagués Laso decía que no se debe aceptar una renuncia presentada para escapar a una sanción disciplinaria, tampoco se la debe aceptar para escapar a una sanción penal, por más que en este caso la pena no la aplique un órgano del Poder Judicial, sino el Senado de la República.

Con esto termino esta parte de mi exposición que, reitero, no era el motivo por el cual descendí de la Presidencia para hacer uso de la palabra.

Lo que quiero expresar y enfatizar al respecto es que, en mi concepto, esta es una jornada histórica en los anales parlamentarios, porque desde que en la Constitución de 1830 se instituyó el mecanismo del juicio político, es la primera vez, luego de 162 años, no digo de funcionamiento ininterrumpido de la Constitución, porque lamentablemente ha habido eclipses -transitorios pero los ha habido- y ello ocurre en esta cuadragésimotercera legislatura que, puesto en funcionamiento dicho mecanismo, el Senado de la República va a hacer lugar a la acusación y va a separar de sus cargos a dos funcionarios electos por el pueblo para ejercer determinada representación en un órgano previsto por la Constitución.

Naturalmente que no es bueno, visto desde otro ángulo, ni es una decisión que se pueda tomar con alegría ni con complacencia, tener que sancionar a dos legisladores departamentales, por tener todos los integrantes del Senado de la República la convicción de que se han dado los elementos de prueba necesarios como para aplicar la sanción prevista por la Constitución, porque ello conlleva, lógicamente, un juicio muy desfavorable, desde el punto de vista ético, y conduce a la verificación de que dos ciudadanos electos por el pueblo para desempeñar una función pública, violaron deberes elementales del cargo e incurrieron en delitos contra la Administración Pública. Esto no es saludable ni nos permite tener una sensación de alborozo por lo que está ocurriendo, pero la experiencia histórica del país, en esta materia, era la de que, planteada una acusación, se descontaba de antemano que ella no podía prosperar, porque dado el elevado quórum requerido para dictar sentencia de dos tercios del total de los integrantes del Senado, previsto por la Constitución de la República, la solidaridad política amparaba siempre al acusado. Y por cierto que ha habido acusaciones infundadas. Hoy el señor senador Santoro recordaba una del año 1960, cuando una violación absolutamente irrelevante de la Constitución, producida por el hecho de que por motivaciones políticas circunstanciales, el Senado no se reunió en tiempo y forma para conceder la autorización de estilo a un integrante del Poder Ejecutivo para ausentarse del país por más de 48 horas, motivó una acusación de juicio político. Recuerdo que el doctor Juan Andrés Ramírez analizó el tema en tres editoriales sucesivos escritos en el diario "El Plata" en setiembre u octubre de 1960 y decía que en todo el episodio había flotado un espíritu de travesura política. Evidentemente, no se había configurado la causal prevista por la Constitución, porque no era una violación de carácter delictivo pero, además, tampoco era grave, ni una violación al conjunto del sistema constitucional, que es otra de las interpretaciones que se han dado a la causal de violación de la Constitución, por la doctrina, en el artículo 93 de la Carta.

Pero, en otras ocasiones, ha habido acusaciones que sí reunían condiciones de verosimilitud, serias, que podían discutirse, en el sentido de si estaban del todo fundadas o no, pero que no podían rechazarse "in limine". Sin embargo, siempre se supo que, planteada una acusación, iba a ser rechazada, porque el partido político del acusado tenía votos suficientes en el Senado como para que no prosperara, es decir, para que no se dictara una sentencia condenatoria. Con esto -perdóneseme, no quiero que se me mal interprete- no estoy haciendo un cargo a un partido político alguno, ni me estoy refiriendo a ningún caso concreto. Me refiero a la historia constitucional de la República. Siempre fue así, al punto de que hay quienes han llegado a sostener que el juicio político, como mecanismo de responsabilizar a los gobernantes, no servía y que había que sustituirlo por otro más efectivo.

Y bien; en esta instancia, el Senado de la República y los partidos políticos que lo integran están dando un rotundo mentís a esa práctica, a ese tipo de suposiciones y están avalando con su conducta la seriedad con que procede el sistema político del país al juzgar hechos de esta naturaleza. No se trata de que el Partido Colorado no se ha solidarizado con el edil correligionario que incurrió en la falta de carácter penal, en el ilícito penal que dio mérito a la acusación. No se trata de que el Partido Nacional tampoco se ha solidarizado con el edil de su colectividad que, con su conducta, también dio mérito a la imputación de carácter penal que derivó luego en la acusación de la Junta Departamental. Se trata de que aquí, nadie, en ningún momento, insinuó siquiera la posibilidad de esbozar una defensa en el plano de la solidaridad política. Se trata de que todos tenemos la más absoluta convicción de que si algún edil denunciado no hubiera sido un representante de estos dos partidos, sino de otro, del Nuevo Espacio o del Frente Amplio, habría ocurrido exactamente lo mismo. Tengo la más absoluta

certidumbre de que nadie se habría atrevido, por solidaridad política, a decir: "Ah, no, como es de nuestro partido, lo tenemos que proteger". No; aquí ha habido una reacción unánime, clara y contundente, que prestigia a la clase política y que determina que ciertas faltas éticas cuya naturaleza las hace absolutamente indefendibles, no puedan ser ocultadas ni defendidas bajo el manto de la solidaridad política, porque ésta sería entonces muy mal entendida y se volvería como un boomerang contra los propios partidos que la practicaran.

Aquí, por unanimidad de los miembros presentes, el Senado de la República va a condenar a los dos ediles. Es lamentable que lo tenga que hacer. Es lamentable que se haya comprobado que exista -en concepto de la Comisión y de todos los integrantes del Senado, de acuerdo a las reglas de la sana crítica- plena prueba sobre el delito cometido. Pero así como ello es lamentable, es saludable que en ningún momento se haya vacilado que este era el procedimiento adecuado a seguir y que no se haya invocado precedente alguno para decir que si nunca se sancionó a nadie, ¿por qué se va a sancionar a estos dos ediles, que al fin y al cabo se puede suponer que no han cometido faltas más graves que otros funcionarios -ediles o no- que no han sido denunciados por este mecanismo?

Esto es lo primero que quiero resaltar.

Lo otro que quiero decir, señor Presidente, aunque tiene menos trascendencia, es que todo lo actuado por la Comisión de Constitución y Legislación, condensado al final en un informe que no llamaré histórico pero sí importante, que constituye una verdadera pieza jurídica que fija posición en varios de los puntos que tradicionalmente han sido controvertidos en materia del instituto del juicio político, no puede pasar inadvertido y quedar simplemente incorporado a los anales parlamentarios y a los Diarios de Sesiones. Creo que el análisis que se ha hecho, sin constituir un tratado o, siquiera, una monografía, es una pieza jurídica seria, en la que el tema de que se considera "delito grave" está muy finamente analizado. Inclusive, en alguna oportunidad yo había emitido una opinión que no coincidía con la que ahora sustenta la Comisión de Constitución y Legislación y por cierto que el dictamen de la Comisión referida me ha convencido plenamente en cuanto a que esta es la interpretación adecuada de la expresión "delito grave", en el artículo 93 de la Constitución de la República. En otro aspecto, existe un análisis muy fino y certero en cuanto a qué se debe entender por responsabilidad político-penal, que es la que se ventila en el juicio político y cómo se la distingue de la responsabilidad específicamente penal, de la específicamente política, de la administrativa, de la civil y de la disciplinaria. Es decir, existe un encuadramiento, un desarrollo del tema que tiene hasta un sentido docente que no puede extrañar, desde el momento que quien ha redactado el informe es nuestro colega el señor senador Korzeniak, distinguido profesor de Derecho Constitucional.

Por todo lo expresado, se trata de un caso muy excepcional y si bien el final del debate, naturalmente, tiene que radicar en el hecho de dictar sentencia y hacer lugar a lo que propone la Comisión de Constitución y Legislación, me voy a permitir -teniendo en cuenta que en este momento no estoy ejerciendo la Presidencia- formular una moción complementaria, que luego podrá ser votada. Concretamente, voy a solicitar que el dictamen de la Comisión de Constitución y Legislación, la versión taquigráfica del debate que hoy se ha producido en el seno del Senado y los antecedentes básicos de este proceso -no digo todo el expediente porque tiene un volumen extraordinario y ello conduciría a una evidente dificultad material- como así también las piezas a que ha hecho referencia -tal vez podrían agregarse otras que habría que determinar estudiando todos los antecedentes- fueran publicados por el Senado de la República.

Sin llegar a comparar los hechos, porque, si se quiere, este es un problema político de entrecasa y el otro antecedente es de muy distinta naturaleza, recuerdo que cuando el Senado aprobó en 1945 el proyecto de ley por el cual nuestro país ratificó la Carta de las Naciones Unidas, todos los estudios, dictámenes y lo que se dijo en el Senado, se publicó. Actualmente, ese volumen es un testimonio histórico de una actuación muy importante que llevó a cabo el Senado de la República, en un asunto de enorme trascendencia. Y creo que, para las prácticas políticas nacionales y para este instituto -que es el único que prevé la Constitución de la República a fin de responsabilizar políticamente a los gobernantes- es muy importante lo que se ha actuado en esta oportunidad.

Por estas razones, voy a dejar presentada en la Mesa esta moción, para que oportunamente el Senado edite el dictamen de la Comisión de Constitución y Legislación, la acusación de la Junta Departamental de Maldonado, la versión taquigráfica del debate que hoy se ha producido en el Cuerpo y algunos otros antecedentes.

SEÑOR KORZENIAK. - ¿Me permite una interrupción, doctor Aguirre Ramírez?

SEÑOR AGUIRRE RAMIREZ. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Sergio Abreu). - La Mesa advierte que el señor Presidente del Cuerpo se ha extendido más allá del tiempo reglamentario de que disponía. Sin perjuicio de ello, puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Creo que han resultado excesivamente generosas las palabras del señor Presidente del Senado y me gustaría que quedara claro, en lo que tiene que ver con el informe, que junto con el señor senador Santoro, hemos trabajado en el tema.

SEÑOR PRESIDENTE (Sr. Sergio Abreu). - Puede continuar el señor Presidente del Senado.

SEÑOR AGUIRRE RAMIREZ. - No tengo más nada que agregar, señor Presidente.

13) SE LEVANTA LA SESION

SEÑOR PEREYRA. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Sergio Abreu). - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR PEREYRA. - Señor Presidente: advertimos que quedan muy pocos minutos para que, reglamentariamente, finalice la sesión. Algunos de nosotros hemos asumido compromisos de otra índole, en el entendido de que la sesión iba a culminar a la hora 20. Asimismo, quien hará uso de la palabra es un destacado jurista y, seguramente, analizará detenidamente el tema. En virtud de todo ello y como, probablemente, algunos otros señores senadores también quieran ocuparse de este asunto tan importante, sugeriría que se levantara la sesión y el debate continuara en el día de mañana. De lo contrario, limitaríamos el tiempo del orador que está inscripto para hacer uso de la palabra y la posibilidad de que otros colegas también se refieran al tema.

(Ocupa la Presidencia el doctor Aguirre Ramírez)

SEÑOR RICALDONI. -Pido la palabra para ocuparme de la cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RICALDONI. - Deseo advertirle al señor senador Pereyra que, en virtud de la información de que dispongo, el último orador anotado para hacer uso de la palabra es quien habla, que no sólo está en condiciones de hacerlo en este momento, sino que no va a utilizar los 20 minutos reglamentarios. Por lo tanto, si hoy termináramos la consideración de este tema -reitero, prometo no extenderme demasiado- sería más útil porque nos evitaría -en el supuesto caso de que no haya ningún otro señor senador interesado en hacer uso de la palabra- crear un cuarto intermedio sobre el punto hasta la sesión del día de mañana.

En resumen, si bien comprendo y agradezco la delicadeza del señor senador Pereyra, reitero, podríamos culminar con la consideración del asunto en pocos minutos, si es que quien habla es el único que hará uso de la palabra.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra para ocuparme de la cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR SANTORO. - Nosotros creemos que sería conveniente que este tema continuara en el orden del día de la sesión de mañana, a fin de no limitar el tiempo de que disponen los señores oradores, porque si bien el último inscripto para hacer uso de la palabra es el señor senador Ricaldoni, pensamos que hay otros colegas que también querrán referirse al punto en cuestión. Además el Senado no tiene mucho trabajo para el día de mañana y le hacemos un bien al orden del día si incluimos este tema

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción del señor senador Pereyra en el sentido de que se levante la sesión y que este asunto continúe considerándose en la reunión del día de mañana.

(Se vota:)

-24 en 24. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Se levanta la sesión.

(Así se hace a la hora 19 y 52 minutos, presidiendo el doctor **Aguirre Ramírez** y estando presentes los señores senadores **Alonso Tellechea, Araújo, Astori, Batalla, Belvisi, Blanco, Bouza, Cadenas Boix, Cassina, Cigliuti, Gargano, González Modernell, Irurtia, Korzeniak, Lenzi, Pereyra, Pérez, Raffo, Ricaldoni, Santoro, Silveira Zavala, Singlet** y **Urioste**)

DR. GONZALO AGUIRRE RAMIREZ
Presidente

Dr. Juan Harán Urioste
Dn. Mario Farachio
Secretarios

Dn. Jorge Peluffo Etchebarne
Director General del Cuerpo de Taquígrafos

Depósito Legal 205147/92